Fondazione ISMU ETS

Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022

Collana ISMU

La Collana ISMU raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale. Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito di Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità - Ente del Terzo Settore, ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico.
Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

Fondazione ISMU ETS

Ventottesimo
Rapporto sulle migrazioni 2022

FrancoAngeli

Indice

Parte quinta | Approfondimenti

Parte prima

Nuovi scenari migratori nel 2022

Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022
1. I flussi dall'Ucraina, per l'Ucraina e interni all'Ucraina
2. L'accoglienza degli ucraini in Europa e in Italia
3. Non dimentichiamoci di…

1.
L’anno terribile dell’aggressione all’Ucraina

Vincenzo Cesareo

L’apertura di questa ventottesima edizione del *Rapporto ISMU* sulle migrazioni affronta inevitabilmente i tragici accadimenti connessi al conflitto in Ucraina. L’attenzione di ISMU si concentra non tanto su un’analisi puntuale ed esaustiva delle cause e delle dinamiche dell’aggressione dell’Ucraina da parte della Federazione Russa, o sull’andamento degli aspetti strettamente bellici dello scontro, ma, in linea con la vocazione di un Rapporto annuale riguardante le migrazioni, prende in esame il conflitto in chiave di mobilità umana. A fronte del più grande e drammatico spostamento di persone avvenuto in Europa dal secondo dopoguerra, il primo paragrafo del presente capitolo propone un sistematico monitoraggio, relativo al 2022, delle diverse forme di mobilità e degli spostamenti di persone causati dal conflitto, ricostruendo i flussi in uscita dall’Ucraina, come quelli in ingresso. Nel secondo paragrafo, si prende in considerazione l’arrivo degli ucraini in Europa e in Italia, esaminando le ragioni per cui l’accoglienza a loro riservata si distingue da quella che hanno ricevuto richiedenti asilo giunti in Europa nel corso dell’ultimo decennio. Il terzo paragrafo, infine, è dedicato all’approfondimento di una serie di temi ai quali il *Rapporto ISMU* ha dedicato una specifica attenzione negli ultimi anni, quali le evoluzioni che interessano l’Afghanistan, la Siria e il continente africano, la gestione dell’accoglienza dei migranti in Italia, nonché il perdurare di fenomeni critici come il razzismo, le

persecuzioni e il jihadismo. Il pur doveroso richiamo delle gravissime vicende ucraine, infatti, deve comunque accompagnarsi a un necessario monitoraggio di tali rilevanti e delicate questioni, che non devono cadere nell'oblio.

1. I flussi dall'Ucraina, per l'Ucraina e interni all'Ucraina

1.1 Gli spostamenti di popolazioni nella storia dei territori russi e ucraini

In linea con la vocazione del *Rapporto ISMU*, che propone ogni anno un'analisi puntuale dei flussi migratori e delle loro dinamiche, si propone in questa sede una ricostruzione il più possibile esaustiva delle molteplici forme di mobilità (forzata e volontaria) che hanno intensamente interessato soprattutto i paesi dell'Europa dell'Est a causa della scellerata guerra scatenata dalla Russia nei confronti dell'Ucraina. A tal riguardo, e per meglio comprendere le forme di mobilità attuali in quelle regioni, si ritiene utile procedere a una ricognizione storica dei numerosi spostamenti di popolazioni – spesso coatti – avvenuti tra la Russia e l'Ucraina, e più, in generale, occorsi tra la Russia e le aree ad essa limitrofe.

Come richiamato più volte nelle precedenti edizioni del *Rapporto ISMU* (Cesareo, 2022; 2015) e come sempre è stato sottolineato da demografi, sociologi e storici, gli esseri umani possiedono una indubbia capacità istintuale di immigrare, la quale comporta spostamenti da un luogo a un altro luogo, con conseguenti modificazioni in termini culturali ed economici, cambiamenti nella composizione delle popolazioni e interventi da parte dei governi per gestire tali movimenti. Il demografo Massimo Livi Bacci ci ricorda, infatti, che già duemila anni fa Seneca osservava come nell'uomo sia "connaturato l'istinto di cambiar sede e trasferire il suo domicilio; l'uomo, infatti, è stato dotato di indole incostante e irrequieta: non sta mai fermo, si sparpaglia, concede ai suoi pensieri la massima libertà di volgersi al noto e all'ignoto, è vagabondo, odia la immobilità e trova la sua più grande gioia in ciò che gli è nuovo" (2022: 17). Tuttavia, pur riconoscendo la validità e l'attualità di questa affermazione è necessario sempre distinguere le migrazioni che avvengono per libera scelta da quelle invece forzate, sebbene a volte possono verificarsi degli intrecci fra queste due modalità. Nella loro storia tutti i territori del nostro pianeta, seppur con intensità diversa, sono stati e continuano a essere interessati da flussi migratori di vario genere, sia in entrata sia in uscita, a causa di guerre, cambiamenti climatici, carestie, pestilenze e povertà. Nel 2022 l'UNHCR stima in circa 100 milioni le persone costrette ad abbandonare forzatamente il proprio paese[1].

[1] Cfr. le dichiarazioni dell'Alto Commissario ONU per i rifugiati sul sito dell'UNHCR, disponibile in: https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/unhcr-la-guerra-in-ucraina-e-altri-conflitti-spingono-per-la-prima-volta-il-numero-totale-delle-persone-costrette-a-fuggire-oltre-la-soglia-dei-100-milioni/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

I movimenti di massa forzati, non rappresentano certamente una novità nemmeno per le regioni slave, ove vi si fece ricorso sovente, particolarmente a seguito di guerre e di conquiste di nuovi territori, con la conseguente modificazione dei confini sia nell'epoca zarista sia in quella comunista sia in quella attuale putiniana.

Nell'XI secolo, il regno di Kiev o Rus' diventa una delle più grandi potenze dell'Europa orientale, arrivando a estendersi sino al golfo di Finlandia nel Nord, ai Carpazi e al Mar Nero nel Sud dando luogo a rilevanti spostamenti di popolazione in larga misura forzati (Flatland, 2019: 433). Tuttavia, l'impero russo raggiunge la massima espansione sotto la guida di Caterina II (1729-1796), di origine tedesca, che regna come sovrana assoluta per oltre trent'anni, despota illuminata e decisamente aperta all'Europa e alla sua cultura, sino ad adottare l'uso della lingua francese presso la sua corte. Nonostante le sue aperture innovative e la volontà di affrontare la grave questione della servitù della gleba, che tuttavia non riesce a risolvere, anche Caterina ricorre ampiamente agli spostamenti forzati di popolazioni e di particolari gruppi etnici e religiosi. Per citare un solo caso, l'imperatrice dispone che circa mezzo milione di ebrei, presenti in Russia ma non convertitisi al cristianesimo, vengano confinati nei territori corrispondenti alle attuali Bielorussia, Ucraina, Moldavia, Polonia, Lettonia, Lituania (Ibid.: 470). Sottraendola all'impero ottomano, Caterina riesce a ottenere la Crimea (1783), consentendo così alla Russia di avere il pieno controllo del Mar Nero, sconfigge poi la Svezia (1794), ingloba i paesi baltici, l'intera Bielorussia e la parte occidentale dell'Ucraina (1795). In seguito a questo notevole ampliamento, molte persone vengono spostate da un territorio a un altro, per cui l'intera popolazione russa aumenta di 5,5 milioni (Ragni, 2022: 55-65). Nel 1864 lo Zar Alessandro II, dopo una lunga guerra, sconfigge i popoli caucasici obbligandoli all'esilio nell'impero ottomano, punisce i circassi, esiliando anch'essi all'interno dello stesso Impero: "diverse centinaia di migliaia di circassi furono stipati a bordo di navi stracariche e spediti oltre il Mar Nero, mentre duecento mila furono costretti a emigrare. In 10mila morirono" (Ibid.: 356-357).

In epoca staliniana, precisamente negli anni Trenta del secolo scorso, la popolazione del vasto territorio del Kazakistan è sottoposta a continue sofferenze. La forzata collettivizzazione dell'agricoltura, imposta da Mosca, provoca un milione di morti di kazaki, cioè di un quarto di quella popolazione. Per ben 24 anni, cioè dal 1929 sino alla morte di Stalin avvenuta nel 1953, in questo stesso territorio è attivo il più grande campo di prigionia dell'Unione Sovietica (KarLag) in cui sono state rinchiuse circa 800mila persone. Sempre in epoca staliniana, vengono deportati in Siberia oltre cinque milioni di cittadini sovietici, in prevalenza bambini e anziani.

Emblematico il caso della Crimea, tornata a far parte dell'Ucraina dalla fine dell'Ottocento, sino al 1944, anno in cui viene invasa dall'Armata russa. Dopo questa annessione si avvia subito il "processo di russificazione" che comincia con la deportazione di poco meno di 200mila crimeani in larga parte in Uzbekistan; di questi, si stima che circa 45mila siano morti in esilio nel corso di un solo

anno e mezzo[2]. Accanto a questa espulsione di persone "sgradite" o ritenute pericolose si registra un'immissione di russofoni per accelerare il processo di russificazione sotto il profilo politico, economico e culturale. Ai tatari superstiti viene concesso di ritornare nella loro patria solo nel 1989, da parte di Gorbaciov, ma ormai la forte russificazione della Crimea si è nel frattempo consolidata.

Tornando agli anni dell'era comunista, in un solo giorno (25 marzo 1949) oltre 40mila lettoni vengono deportati in Siberia. La medesima sorte tocca anche a 30mila lituani e a 20mila estoni. Le deportazioni sono ritenute parte integrante della cosiddetta "collettivizzazione" forzata dell'agricoltura della regione del baltico, che di fatto comporta l'espulsione dei nativi e il ripopolamento di quelle terre con il trasferimento di cittadini russi (Ragni, 2022: 527).

Ancora a riguardo della mobilità umana non si può dimenticare che, con il venir meno dell'Unione Sovietica e con la ratifica delle dimissioni di Gorbaciov, il 26 dicembre 1991, i russi che si trovano in terre diventate da un giorno all'altro straniere sono 25,2 milioni, e solamente 5 milioni rientrano in patria nel corso dei dieci anni successivi, anche perché lo stesso governo di Mosca è contrario a favorire un elevato contro-esodo. Quando l'Ucraina diventa indipendente nel 1991 "due abitanti su dieci sono russi e due su cinque sono di madrelingua russa; otto su dieci parlano russo nella vita privata e con l'ucraino a dir poco inciampano" (Moscatelli, 2022: 101).

Passando all'epoca post-comunista, nel 1999 Mosca invade la Cecenia provocando 100mila vittime civili e migliaia di profughi. Nel 2008, con Putin presidente, viene invasa la Georgia, atto che provoca la morte di 800 persone in soli cinque giorni e la fuga di 200mila. Peraltro, questa invasione assume un particolare rilievo perché è la prima volta che il nuovo zar interviene militarmente in una ex Repubblica sovietica (Ibid.: 348).

Arrivando ai giorni nostri, occorre citare di nuovo l'annessione russa della Crimea nel 2014, avvenuta infrangendo le leggi internazionali e di fronte a un'Ucraina allora impotente, facendo leva sulla "russificazione" già avvenuta in quei territori nei decenni dell'era sovietica, cui si è fatto riferimento in precedenza. L'esempio della Crimea è infatti uno dei più rilevanti sotto il profilo del nesso tra i flussi migratori, in prevalenza forzati, e il "processo di russificazione" che ha contraddistinto le tre fasi della storia russa (zarista, sovietica, putiniana). Tale processo viene messo in atto dalla Russia nei paesi che occupa, e consiste nell'intervenire sulla popolazione residente selezionandola ed espellendo le etnie e le persone presunte di creare problemi al Cremlino. Sotto il profilo politico, per raccogliere consenso vengono indetti dei referendum "guidati", sostanzialmente fasulli, il cui esito scontato consente di instaurare dei governi fantoccio del tutto sottomessi a Mosca, anche per quanto riguarda la gestione dell'economia. Sotto il profilo culturale si impongono la lingua e la cultura russa

[2] Cfr. la scheda sui tatari crimeani redatta dalla rete di ricerca "Violence de masse et Résistance" dell'Università Sciences Po di Parigi (disponibile in: https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/suerguen-crimean-tatars-deportation-and-exile.html - ultimo accesso: 22 novembre 2022) oppure la ricostruzione fornita dalle Nazioni Unite (disponibile in: https://www.ohchr.org/en/2016/05/press-briefing-notes-crimean-tatars e https://www.refworld.org/docid/469f38ec14.html - ultimo accesso: 22 novembre 2022).

e si diffonde lo studio della storia decisamente russocentrica. L'insieme di questi interventi consente di attivare un vero e proprio processo di socializzazione pervasiva, finalizzata a imporre una integrazione dei popoli dei paesi conquistati all'interno dell'universo russo.

A partire dal 2014, dopo l'annessione forzata della Crimea, prende avvio un conflitto a cosiddetta "bassa intensità" nelle regioni del Donbass, nella parte orientale dell'Ucraina, che confina con la Russia. Mentre quest'ultima sobilla la popolazione locale filorussa, gli ucraini cercano di difendere questi territori: a causa di questi scontri, tra il 2014 e il 2018, 600mila ucraini chiedono asilo politico al di fuori dell'Ucraina, in particolare nella Federazione Russa, mentre nel 2018 il governo di Kiev dichiara di aver registrato oltre 1 milione e 500mila sfollati interni in fuga da quella regione, a seguito delle violenze subite dall'esercito russo e dai separatisti russofoni (Ibid: 116).

Questa rapida e parziale carrellata sui trasferimenti in prevalenza forzati di persone mette in evidenza come l'operazione di "russificazione" abbia una lunga tradizione nella storia della Russia e aiuta a spiegare le stesse scelte di Putin il quale, come già evidenziato, con la sua brutale aggressione in Ucraina, ha indotto milioni di persone a spostarsi, sia al di fuori di questo martoriato paese, sia all'interno di esso. Qui di seguito si mette in rilievo come tale mobilità si sia decisamente diversificata con una serie di riferimenti a situazioni concrete.

1.2 Gli spostamenti di popolazione causati dall'aggressione russa

In base a dati delle Nazioni Unite aggiornati al 2022, la popolazione ucraina risulta essere di 43,2 milioni[3]. È assai difficile ricostruire il variegato mosaico di minoranze linguistiche ed etniche che compongono questo paese, poiché gli ultimi dati in materia risalgono al censimento del 2001, condotto utilizzando la metodologia e le categorie impiegate ancora durante il periodo sovietico, che non distinguono in modo preciso l'identificazione etnica, la lingua natia e la lingua prevalentemente parlata dei rispondenti (Constantin, 2022). È stata quindi osservata una discrepanza tra l'etnia di appartenenza e la lingua parlata dichiarate in quel censimento: per molti membri di minoranze, infatti, in particolare nelle regioni multietniche del Donbass, il russo è stato una lingua franca, anziché un indicatore della propria appartenenza etnica (Ibid.). In ogni caso, in occasione di questo censimento, da considerare con la dovuta cautela, il 77,8% della popolazione ucraina si identificava come etnicamente ucraina, mentre il 17,3% si dichiarava etnicamente russa. Tra coloro che si qualificavano come etnicamente ucraini, l'85,2% affermava di avere l'ucraino come lingua madre, mentre il 14,8% dichiarava di essere di lingua madre russa. Tra le minoranze etniche e linguistiche si annoveravano i tatari della Crimea, i bulgari, gli ungheresi, gli ebrei, i rom, i greci, i tedeschi, i polacchi.

C'è ragione di ritenere che **tale complessa composizione della popolazio-**

[3] Cfr. United Nations Population Fund, *World Population Dashboard – Ukraine*, disponibile in: https://www.unfpa.org/data/world-population/UA (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

ne ucraina subirà modificazioni a causa degli sconvolgimenti causati dalla guerra mossa dalla Russia, che, come noto, ha provocato il più grande spostamento forzato di popolazione in Europa dal secondo conflitto mondiale. Le persone in fuga dalla guerra hanno cercato riparo in altre regioni del paese, divenendo così degli sfollati interni, oppure ne sono uscite, dirigendosi prevalentemente a Occidente, verso i paesi europei, e in misura minore verso la Bielorussia e la Russia. È assai probabile che questi ultimi flussi siano costituiti dalla componente russofona e russofila della popolazione ucraina, minoritaria. Tuttavia, l'Ucraina non è stata solo teatro di mobilità in uscita, ma anche di movimenti in entrata, costituiti sia da ucraini che sono man mano rientrati nelle zone riconquistate dall'esercito ucraino, sia da cosiddetti *foreign fighters* (combattenti stranieri che si sono uniti all'esercito ucraino oppure a quello russo).

Si propone allora una ricostruzione dei movimenti che hanno interessato questo paese nei lunghi mesi della guerra fino al novembre 2022, attraverso una mappa che distingue e quantifica i vari tipi di spostamenti, nell'auspicio che rappresenti un utile strumento di comprensione di queste complesse dinamiche, seguita da una spiegazione dettagliata dei diversi flussi.

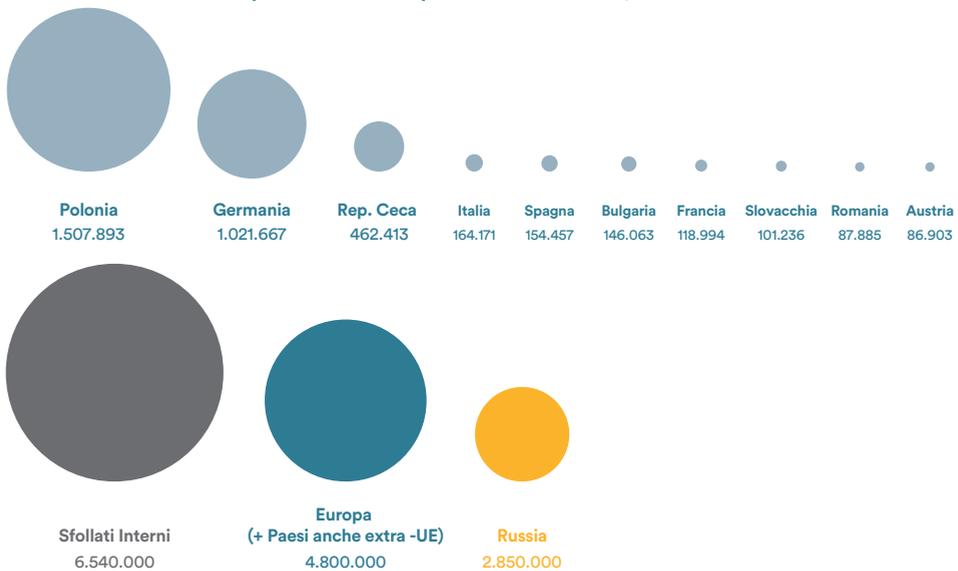
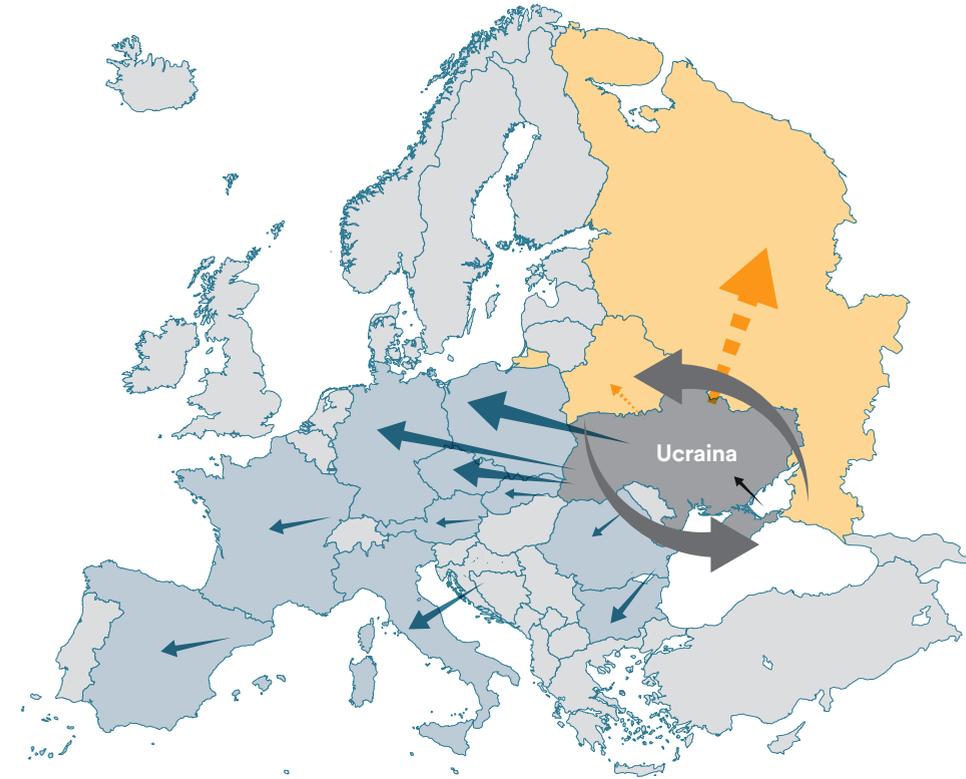
1.2.1 La mobilità forzata di rifugiati e sfollati interni

a) I rifugiati

Secondo quanto riferisce UNHCR al 18 novembre 2022[4], le persone fuggite dal conflitto e spostatesi in altri paesi hanno raggiunto i 7 milioni 841mila. Come spiegato nei capitoli 10 e 11 di questo *Rapporto* con la direttiva sulla Protezione temporanea emanata già il 4 marzo 2022, a pochi giorni dall'attacco russo, l'Unione europea ha attivato un meccanismo che consente agli ucraini di spostarsi senza visto all'interno dell'UE per un periodo di un anno, potendo scegliere il paese nel quale stabilirsi e dove eventualmente presentare domanda di asilo. È necessario quindi distinguere le persone che detengono lo status di rifugiato da quelle che detengono questo status di protezione temporanea; dal punto di vista sostanziale, però, si tratta in ogni caso di persone uscite dall'Ucraina, tutte riconducibili alla condizione di rifugiato.

Va comunque subito sottolineato che la maggior parte di questi rifugiati arriva e si stabilisce nei paesi contigui, in quanto la loro intenzione è quella di tornare quanto prima in patria e pertanto cercano di non allontanarsene troppo. Infatti, tra i principali paesi europei dove gli ucraini trovano rifugio figurano la Polonia, la Repubblica Ceca, la Bulgaria, la Slovacchia e la Romania. La Polonia, in particolare, accoglie oltre 1 milione 500mila persone a novembre 2022, ma a

[4] Cfr. il documento *Ukraine Situation Flash Update #35*, pubblicato da UNHCR e aggiornato al 18 novembre 2022 (disponibile in: https://data.unhcr.org/en/documents/details/96923 - ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Principali spostamenti all'interno e al di fuori dell'Ucraina
Rifugiati
Deportati
Sfollati Interni
Combattenti Stranieri
Ucraina
Polonia
1.507.893
Germania
1.021.667
Rep. Ceca
462.413
Italia
164.171
Spagna
154.457
Bulgaria
146.063
Francia
118.994
Slovacchia
101.236
Romania
87.885
Austria
86.903
Sfollati Interni
6.540.000
Europa
(+ Paesi anche extra -UE)
4.800.000
Russia
2.850.000

metà marzo 2022 ne aveva immediatamente accolto 2 milioni[5] e a maggio 2022 la quota dei rifugiati ucraini in questo paese aveva toccato i 3 milioni 500mila[6]. La diminuzione nel numero degli accolti è dovuta essenzialmente ai molti rientri nei territori d'origine, come spiegato oltre (cfr. par. 1.2.2).

Più in generale, tutti gli Stati dell'Unione hanno aperto le proprie porte agli ucraini, come mostra la tabella 1, nella quale sono elencati i primi dieci paesi europei di accoglienza. In totale, sono oltre 4 milioni 800mila gli ucraini entrati in Europa (tenendo conto anche dei paesi extra-UE)[7]. Oltre allo sforzo della Polonia, occorre evidenziare quello della Germania, con oltre 1 milione di persone accolte, e quello dell'Italia, dove, come è noto, vive una delle più numerose comunità della diaspora ucraina nel mondo, alla quale molti rifugiati si sono ricongiunti.

Tabella 1. Principali paesi di accoglienza dei rifugiati ucraini in Unione europea

Paese	Rifugiati ucraini beneficiari della Protezione temporanea o di altri regimi di protezione internazionale
Polonia	1.507.893
Germania	1.021.667
Repubblica Ceca	462.413
Italia	164.171
Spagna	154.457
Bulgaria	146.063
Francia	118.994
Slovacchia	101.236
Romania	87.885
Austria	86.903

Fonte: elaborazioni ISMU su dati UNHCR aggiornati al 22 novembre 2022

Tenendo conto che vi è il divieto di uscire dal paese per le persone dai 18 ai 60 anni, coloro che abbandonano l'Ucraina sono in stragrande maggioranza donne, minori, anziani e malati. La paura per l'invasione russa ha indotto anche 400mila membri della comunità ebraica ucraina, che gode di ampia libertà nel paese, a fuggire in Polonia, in Romania, in Moldavia, nei paesi baltici, in Israele e in Ame-

[5] Cfr. *Poland welcomes more than two million refugees from Ukraine*, 18 marzo 2022, disponibile in: https://www.unhcr.org/news/press/2022/3/6234811a4/poland-welcomes-million-refugees-ukraine.html (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[6] Cfr. *UNHCR expands operations in Poland to reach refugees from Ukraine amid rising vulnerabilities*, 27 maggio 2022, disponibile in: https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/5/62908c384/unhcr-expands-operations-poland-reach-refugees-ukraine-amid-rising-vulnerabilities.html (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[7] Dati pubblicati sul portale UNHCR, disponibile in: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine (ultimo accesso: 22 novembre 2022). Tra i paesi extra-UE, si segnalano i dati riguardanti il Regno Unito, con 146.200 accolti al 22 novembre 2022, e la Turchia, dove, in base a dati risalenti al 19 maggio 2022, si troverebbero circa 145mila ucraini.

rica. Gli ebrei hanno tuttora ben presente la barbarie della Shoah e le 33mila vittime di Babin Yar, la località in cui sono avvenuti atroci massacri da parte dei nazisti, con l'aiuto anche di parte degli ucraini. Nella loro avanzata sul territorio ucraino i russi hanno bombardato le sinagoghe di Kharkiv e di Mariupol.

Oltre all'elevato numero di ucraini fuggiti in altri paesi europei, occorre citare i circa 16mila ucraini stimati in Bielorussia, ma soprattutto i moltissimi che risultano presenti nella Federazione Russa: 2 milioni 852mila, in base ai dati raccolti da UNCHR[8]. Lo spostamento forzato di queste persone dall'Ucraina in Russia si configurerebbe come una vera e propria deportazione, e a questo specifico tema è dedicato un approfondimento oltre (cfr. par. 1.2.4).

Nonostante le difficoltà di operare nel campo russo, UNHCR sta cercando di prestare assistenza anche a questa particolare categoria di "rifugiati" tramite le autorità russe[9].

b) Gli sfollati interni

Gli sfollati interni, cioè le persone che si spostano entro i confini del proprio paese in particolare per allontanarsi dai luoghi dove la guerra è più cruenta o viene occupata dagli invasori, sono anche essi numerosi: a fine ottobre 2022, IOM ne contava ben 6 milioni 540mila. Tuttavia, la stima degli sfollati interni è soggetta a variazioni nel tempo poiché molte persone hanno cercato di fare ritorno alle loro città di residenza, non solo nei territori occupati dai russi all'inizio del conflitto e poi gradualmente riconquistati dall'esercito ucraino, ma anche nei territori del Donbass su cui gli occupanti russi hanno mantenuto la presa. Come è stato documentato, tale flusso di persone di ritorno, pur consapevoli dei rischi connessi al vivere sotto il controllo russo, è apparso in alcune fasi anche piuttosto consistente[10]. Diverse sono le ragioni che spingono a compiere tale scelta, spesso sofferta: 1) lo scarso sostegno economico a loro assicurato dal governo di Kiev per vivere al di fuori del Donbass da sfollati (circa l'equivalente di 65 euro al mese per ogni adulto e di 98 euro per ogni bambino) che non sono oggettivamente sufficienti per vivere da sfollati; 2) la disponibilità di un'abitazione non del tutto distrutta dai bombardamenti e di piccoli orti che consentono un minimo sostentamento; 3) la necessità di ritornare da parenti e anziani ammalati[11].

In ogni caso, come mostra il grafico 1, il numero degli sfollati interni si è mantenuto tra i 6 milioni e i 7 milioni, arrivando a toccare addirittura 8 milioni all'inizio di maggio 2022, a poco più di due mesi dall'inizio della guerra.

[8] Dati pubblicati sul portale UNHCR, disponibile in: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine (ultimo accesso: 22 novembre 2022). I dati riguardanti gli ucraini giunti in Russia risultano aggiornati al 3 ottobre 2022.
[9] Cfr. il documento *Ukraine Situation Flash Update #35*, pubblicato da UNHCR e aggiornato al 18 novembre 2022 (disponibile in: https://data.unhcr.org/en/documents/details/96923 - ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[10] Cfr. Brera P., "Ecco perché tanti profughi ucraini rientrano nelle zone controllate dai russi: "Vivere da sfollati costa troppo"", *La Repubblica*, 1 luglio 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/07/01/news/profughi_ucraini_rientrano_nelle_zone_controllate_dai_russi-356254035/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[11] Ibid.

Grafico 1. L'andamento degli sfollati interni (milioni)

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati IOM

Durante i primi mesi del conflitto, questi sfollati interni arrivano frequentemente a Kiev e alla sua periferia, ma anche nelle zone orientali del paese. Tra le città che si sono particolarmente prodigate nell'accoglienza di sfollati interni figura Leopoli, dove si intreccia l'orgoglio di un popolo che lotta tra il dolore per i tanti morti e la solidarietà nei confronti di coloro che provengono dalle zone invase dai russi[12].

Nel monitorare gli accadimenti nel corso del 2022 non si può omettere, per le gravi implicazioni sotto il profilo della mobilità umana, il caso ad alto rischio della centrale nucleare di Zaporizhzhia, una delle più importanti del mondo e comunque la più grande d'Europa in grado di produrre, prima dell'invasione russa, un quarto dell'elettricità dell'Ucraina. Essa è stata occupata nel mese di marzo dai militari di Mosca, i quali vi hanno subito installato dei lancia missili, utilizzato i sei reattori nucleari come deterrenti per impedire gli attacchi da parte di Kiev e costretto ai lavori forzati i numerosi dipendenti ucraini, diven-

[12] Cfr. Riotta G., "A Leopoli nelle retrovie della guerra, l'orgoglio di un popolo in lotta tra il dolore per i caduti e la solidarietà verso i rifugiati", *La Repubblica*, 8 luglio 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/07/07/news/ucraina_leopoli_soldati_dolore_caduti_solidarieta_rifugiati-356990145/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

tati di fatto anche degli scudi umani[13]. In questo modo, l'invasore ha violato in modo del tutto irresponsabile le regole internazionali di sicurezza nucleare senza tenere minimamente conto delle gravissime conseguenze per la vita di una quantità elevatissima di persone in tutta Europa e non solo[14]. Il timore di uno spaventoso incidente nucleare induce chi può a fuggire[15]: il 40% degli abitanti di Nikopol, città che si trova sull'altra sponda del fiume Dnepr, proprio di fronte a quella centrale nucleare, è sfollato a causa non solo dei 200 bombardamenti subiti nel corso di tre settimane, ma anche per lo spettro incombente del rischio nucleare.

c) Minori

In questa drammatica situazione di guerra assume una particolare rilevanza il problema dei minori. Come riportato da Furlanetto (2022), UNICEF ha descritto quello dei bambini ucraini "un esodo senza precedenti che fa impallidire quello visto in Siria qualche anno fa. Bambini che corrono rischi enormi perché lungo il tragitto sono esposti a pericoli, violenze, traffico di organi, a essere ridotti in schiavitù o portati chissà dove. Vanno assolutamente registrati e protetti per non aggiungere traumi a traumi" (Furlanetto, 2022: 166). Inoltre, lo stesso ente sottolinea che non vanno dimenticati gli oltre 100mila bambini ucraini ospitati in orfanotrofi, per i quali è necessario ricorrere il più possibile all'affidamento temporaneo, che è opportuno avvenga all'interno di strutture accreditate e istituzionali.

1.2.2 I rientri in Ucraina

Come si è già accennato, un rilevante indicatore dell'attaccamento degli ucraini al proprio paese è rappresentato dal desiderio della quasi totalità dei profughi di rientrare quanto prima possibile nella loro terra, almeno in quella parte in cui la violenza della guerra si affievolisce e non è più sotto il controllo dell'aggressore russo. A tal riguardo è esemplare il rientro a Kiev di abitanti della città: questo flusso ha raggiunto addirittura la cifra di 50mila persone in alcune giornate del mese di aprile 2022, quando la situazione nella capitale appariva meno

[13] Cfr. Giovara B., "Zaporizhzhia, Doppio ricatto tra centrale militarizzata e civili usati come scudi umani", *La Repubblica*, 15 agosto 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/08/15/news/zaporizhzhia_doppio_ricatto_tra_centrale_militarizzata_e_civili_usati_come_scudi_umani-361719944/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[14] Cfr. Cremonesi L., "Fuoco incrociato vicino ai reattori. Lo spettro del disastro nucleare", *Corriere della Sera*, 8 agosto 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_agosto_07/zaporizhzhia-fuoco-incrociato-ai-reattori-spettro-disastro-nucleare-fbaf8300-1680-11ed-9b98-cecb1a656088.shtml ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[15] Cfr. Cremonesi L., "Zaporizhzhia vista da Nikopol: «Qui ci sentiamo sull'orlo di una nuova Chernobyl». Lo spettro del 1986 (e i piani per evacuare)", *Corriere della Sera*, 15 agosto 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_agosto_14/nikopol-qui-sull-orlo-una-nuova-chernobyl-spettro-1986-piani-evacuare-gia-pronti-84c1b142-1c0b-11ed-adc2-1a4f83a36598.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

rischiosa[16]. In altre zone non è stato invece possibile fare ritorno per molto tempo. Emblematico è il caso del territorio in cui si trova la città di Bucha, ferocemente aggredita il 27 febbraio. La maggioranza dei suoi abitanti è riuscita a fuggire mentre gli altri sono rimasti intrappolati cercando riparo nelle cantine sino al 31 marzo, giorno in cui gli ultimi militari russi si sono ritirati. Come ricorda il sindaco di Bucha Anatolii Fedoruk, la città superava i 35mila abitanti prima della guerra; con l'invasione russa ne sono rimasti solamente il 10%, mentre a luglio si registravano 13mila persone presenti[17], grazie ai flussi di ritorno, che in questa, come in altre città che hanno subito una sorte simile, hanno consentito di scoprire e documentare le atrocità compiute dall'invasore, come il numero di persone uccise e sepolte in fosse comuni e le torture inflitte persino ai bambini, inequivocabilmente connotabili come veri e propri crimini di guerra. Testimonianze molto significative hanno riferito delle difficoltà incontrate nel dare un nome ai morti a causa delle torture da parte dell'armata russa[18]. Queste notizie hanno fatto il giro del mondo e sono diventate parte della "memoria collettiva", mentre i russi hanno avuto lo spudorato coraggio di sostenere che quelle stesse immagini di violenza fossero soltanto una teatrale messa in scena da parte degli ucraini, dimostrando la loro propensione a diffondere affermazioni false.

Sotto il profilo dei rientri, infine, un caso particolare è costituito dallo scambio di prigionieri. Nel mese di settembre 2022 si è aperto uno spiraglio a tal riguardo, dopo che la Russia per sette mesi non si era dimostrata disponibile ad alcuna trattativa. Secondo fonti di Kiev, al centro dello scambio sono stati messi 215 ucraini e 55 russi tra cui l'oligarca Viktor Medvedchuk, amico personale di Putin. Tra gli ucraini riconsegnati figurano molti uomini del battaglione Azov, in particolare quelli arresisi a maggio dopo la dura resistenza nell'acciaieria Azovstal di Mariupol, insieme a una decina di *foreign fighters* (cinque inglesi, due americani, uno svedese, un marocchino e un croato) destinati a sicura condanna a morte[19].

1.2.3 Gli ingressi di combattenti stranieri

Ai diversi tipi di mobilità sopra descritti va aggiunta anche quella di persone di diverse parti del mondo che entrano in Ucraina: in minima parte, si tratta di operatori di organizzazioni non governative giunte in soccorso della popolazio-

[16] Cfr. l'articolo di Euronews "Kiev, il ritorno degli ucraini nella capitale: "la città sta tornando a vivere"", 23 aprile 2022, disponibile in: https://it.euronews.com/2022/04/23/kiev-il-ritorno-degli-ucraini-nella-capitale-la-citta-sta-tornando-a-vivere (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[17] Cfr. Fasano G., "A Bucha, quattro mesi dopo, dove ottocento cadaveri aspettano ancora un nome", *Corriere della Sera*, 25 luglio 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_luglio_25/a-bucha-quattro-mesi-dopo-dove-ottocento-cadaveri-aspettano-ancora-nome-fc05f5d2-0c49-11ed-b3b8-bcecca2571b4.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[18] Ibid.

[19] Cfr. Battistini F., "I comandanti della Azov liberi in uno scambio di prigionieri", *Corriere della Sera*, 22 settembre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_settembre_22/i-comandanti-azov-liberi-uno-scambio-prigionieri-ai-russi-l-oligarca-medvedchuk-9cc077b4-39fd-11ed-88d4-6f9687a3379e.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

ne; un flusso ben più consistente, invece, è rappresentato da milizie straniere e da combattenti stranieri – cosiddetti *foreign fighters* – che si sono affiancati sia all'esercito russo, sia a quello ucraino. Invero, l'arrivo sul territorio ucraino di un notevole numero di gruppi a sostegno dei due che si fronteggiano sul campo mette in evidenza un'oggettiva ed elevata frammentazione. Come spiega Lombardi (2022: 26), infatti, tra le forze giunte in territorio ucraino si possono annoverare "avventurieri e veterani di ogni guerra; *contractors* di aziende private e mercenari; idealisti dall'estrema destra all'estrema sinistra; radicali religiosi dall'islam al cristianesimo; combattenti che provengono dalle più diverse geografie e cittadini che difendono la propria patria insieme a soldati del proprio esercito; si tratta di una compagine così variegata per motivazioni e competenze che si esprime in forme organizzative molto diverse e e si ritrova in motivazioni che rendono molto incerto sia l'esito dell'impiego cinetico sia l'adesione a un auspicabile cessate il fuoco". Peraltro, la presenza di circa 17mila *foreign fighters* e di milizie di diversa ispirazione e origine era stata ben documentata nel Donbass durante gli anni del conflitto a bassa intensità che ha interessato quella regione, per entrambe le parti in guerra (Lombardi, 2022 e Mehra, Torley, 2022).

Con riferimento al 2022 e sul versante russo, occorre citare i mercenari appartenenti al gruppo Wagner, milizia privata strettamente dipendente da Mosca, impiegata nei diversi teatri africani e mediorientali in cui la Russia è attiva. Il contingente della Wagner presente in Ucraina comprende miliziani provenienti dai 14 centri di reclutamento che il gruppo ha aperto in Siria, Libia e Africa centrale. Sempre a sostegno dei russi vi sono anche delle milizie cecene, composte anche da fondamentalisti islamici, che si sono distinte per le azioni e i crimini perpetrati, tra i più cruenti del conflitto. Il Cremlino ricorre inoltre a milizie che apertamente si ispirano al Terzo Reich e al suprematismo bianco, come il Movimento imperiale russo e il battaglione Sparta, con la "benedizione" del patriarca della chiesa ortodossa russa Kirill, il quale sostiene che questa guerra abbia un significato "metafisico", poiché combattere gli ucraini significherebbe contrastare una pericolosa avanguardia del mondo Occidentale sempre più decadente (Lombardi, 2022: 25).

Un analogo agglomerato di gruppi differenti si riscontra anche tra gli alleati di Kiev, a cominciare dal battaglione Azov, una milizia originariamente e tutt'ora di ispirazione nazista, da anni attiva nel Donbass. Il governo di Kiev ha inoltre fatto esplicitamente ricorso a volontari provenienti dall'estero, istituendo una Legione Straniera che, a luglio 2022, risultava composta da circa 20mila combattenti di 52 paesi, reclutati dalle ambasciate ucraine presenti in varie parti del mondo (Mehra, Torley, 2022). È significativo e prospettico quanto dichiara uno dei *foreign fighters* che combattono per la causa di Kiev, un italo-americano, dal nome di battaglia "Lupo del Nord": "sono venuto qui perché mi sentivo in colpa dopo aver combattuto in Iraq e Afghanistan. Quelle erano guerre corrot-

te, questa è pura. Combatto in Donbass per difendere l'Europa"[20]. All'interno di questa "legione", si segnalano il reggimento bielorusso "Gorez", che si oppone alla dittatura del proprio Paese alleato con la Russia; il gruppo di ceceni ostile al proprio regime, riuniti nei battaglioni Mansur e Dudaev; la formazione "Russia libera", composta da russi che contestano Putin. Accanto a queste realtà più strutturate, che di fatto costituiscono una componente delle forze armate ucraine, vi è una molteplicità di gruppi informali anch'essi schierati con gli ucraini. Si tratta di unità molto eterogenee anche sotto il profilo politico (nazionalisti, radicali, libertari, socialisti) che, oltre a *foreign fighters* dall'America, dall'Asia e dall'Europa, comprendono anche cittadini ucraini. Per rendere più efficaci l'intervento di queste formazioni eterogenee il governo ucraino cerca di coordinarli e collegarli con le proprie forze armate[21], ma "molto spesso si tratta di gruppi che vantano un'identità propria molto forte, un fattore di resilienza importante nello scenario di guerra, ma anche un fattore di potenziale conflitto con gli altri gruppi partecipanti e di incertezza sull'efficacia della catena di comando e controllo" (Lombardi, 2022: 26). Su entrambi i fronti, "sembra che la mobilitazione di mercenari e di volontari, milizie ideologicamente o religiosamente ispirate, gruppi criminali o terroristi, sia stata promossa da tutte le istituzioni nazionali senza rendersi conto che avrebbero perso la possibilità di controllo su questi gruppi stessi" (Ibid.).

Nel procedere del nostro monitoraggio va segnalato anche un altro tipo più recente di mobilità comunque ascrivibile alla categoria dei combattenti che assume una crescente rilevanza: si tratta dei partigiani ucraini che si muovono con grande velocità nei territori occupati dai russi e dai separatisti. Questi partigiani ucraini contribuiscono a tener viva la resistenza contro l'invasione. Come è stato riportato[22], questi partigiani sono stati impegnati a sabotare l'odiato referendum imposto dal Cremlino nel settembre 2022 per formalizzare l'annessione dei territori occupati (cfr. 1.2.6), e contribuiscono a individuare e a neutralizzare i collaborazionisti dei russi, a contestare il processo costantemente in atto di russificazione, ad assicurare supporto alle forze armate di Kiev, fornendo i dati Gps per colpire obiettivi sensibili.

1.2.4 La mobilità verso la Russia e dalla Russia

Un particolarmente tragico genere di mobilità umana è anche quello che riguarda le persone che lasciano l'Ucraina in direzione della Russia. A tal riguardo occorre introdurre delle fondamentali distinzioni. Vi sono infatti numerosi de-

[20] Cfr. Tonacci F., "Il volontario italo-americano nel Donbass ucraino: "Qui peggio che in Iraq e Afghanistan. Ma è l'unica guerra pura"", *La Repubblica*, 9 giugno 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/06/09/news/ucraina_guerra_russia_intervista_a_volontario_americano_donbass-353222052/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[21] Cfr. Capuzzi L., "Bielorussi ceceni, inglesi, americani", *Avvenire*, 12 giugno 2022, pagina 7.

[22] Cfr. Cremonesi L., "Ucraina, un nastro giallo contro i russi: «Sono i partigiani»", *Corriere della Sera*, 11 agosto 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_agosto_12/nastro-giallo-contro-russi-qui-sono-partigiani-d2bc4d7c-1a84-11ed-a4ca-24dcb38fef4d.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

portati ucraini che sono costretti a spostarsi verso la Russia e di cui si perdono le tracce, poiché vengono loro sottratti i documenti e i mezzi per comunicare. Questa deportazione di massa viene definita da Mosca "operazione umanitaria di accoglienza" e come tale presentata al popolo russo dai mezzi di comunicazione di massa ormai completamente sotto il controllo governativo. Questa deportazione in Russia, paragonabile a quanto già avvenuto nel 1944 con la deportazione dei tatari, può essere finalizzata sia a ricattare il governo ucraino per poter disporre di ostaggi sia per contribuire a ridurre la grave crisi demografica che sta vivendo la Federazione Russa.

Già alla fine di aprile 2022, per Kiev i deportati in Russia ammontavano ad almeno mezzo milione, mentre Mosca riferiva di 915mila ucraini, di cui 170mila minori, che "volontariamente" avevano deciso di spostarsi nella Federazione Russa. Nel settembre 2022, alla seduta del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'Ucraina denunciava la deportazione di 2 milioni 500mila persone in Russia[23]. Mentre Zelensky parla di "vittime di rapimento di massa", Putin considera questi ucraini "beneficiari di un'operazione di solidarietà". Per citare l'esempio di Mariupol, in base alle dichiarazioni del sindaco di questa città, sarebbero stati deportati in Russia almeno 49mila cittadini e circa 5mila bambini[24]. Di fatto si tratta di un vero e proprio trasferimento forzato di "migliaia di famiglie dalle zone occupate ucraine agli angoli più remoti e depressi della Russia, spacciando per accoglienza ciò che invece è un piano di diaspora coatta inviando gli evacuati sino al nord del Circolo polare artico e distribuendoli lungo gli undici fusi orari della Federazione. I più sfortunati, a 8mila km di distanza da casa"[25]. I casi riportati sono di una gravità inaudita: dopo essere stati privati di cellulari e altri mezzi di comunicazione ed essere stati costretti a sostare in cosiddetti "campi di filtraggio", gli ucraini vengono trasferiti in treni che non fanno fermate fino a una destinazione a loro sconosciuta o invitati a salire su autobus, con l'assicurazione che la loro destinazione sarà una località sicura controllata da Kiev, mentre le persone ritenute sospette finiscono in colonie penali. A parere di Alexei Danilov, Segretario del Consiglio per la Sicurezza Nazionale Ucraina, molti di questi deportati sono poi costretti ai lavori forzati nella Siberia occidentale, oppure obbligati ad arruolarsi nell'esercito russo, mentre altri sono obbligati a fare domanda per ottenere la cittadinanza russa e restare in Russia almeno due anni. A tal riguardo, allo scopo di intensificare il "processo di russificazione", le autorità russe hanno adottato delle procedure semplificate per consentire di ottenere il passaporto in tempi rapidi e persino dei rubli[26].Tra i 200mila

[23] Cfr. Brera P., ""In Russia 2,5 milioni di ucraini": Kiev denuncia le deportazioni", *La Repubblica*, 9 settembre 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/09/09/news/deportazione_ucraini_in_russia_onu-364834814/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[24] Cfr. Fasano G., "Ucraina, l'incubo dei deportati in Russia: «Sono prigionieri di fatto»", *Corriere della Sera*, 22 aprile 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_aprile_22/ucraina-l-incubo-deportati-russia-sono-prigionieri-fatto-c202146e-c1c7-11ec-b24b-141a4aa112a9.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[25] Ibid.

[26] Cfr. Castelletti R., "Rubli, passaporti e telefoni. Così Kirienko, il "viceré del Donbass", annette i territori occupati", *La Repubblica*, 11 giugno 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/06/10/news/sergej_kirienko_e_il_vicere_del_donbass-353353405/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

minorenni deportati, figurano almeno 1.700 bambini rimasti soli, poiché i loro genitori sono morti o dispersi[27]. C'è ragione di ritenere che per molti di essi il governo di Mosca si stia attivando per farli adottare da famiglie russe, semplificando al massimo le relative procedure. Mosca definisce tale iniziativa ipocritamente come umanitaria, mentre Kiev la ritiene un vero e proprio furto di minori che rientrerebbe in una ben precisa strategia per affrontare il grave declino demografico che affligge la Russia[28]. Fonti ufficiali moscovite di fine maggio 2022 dichiaravano che i bambini trasferiti in Russia erano 230mila e che sarebbero stati sottoposti a una "riabilitazione". È probabile che questa consista in un intenso "processo di russificazione", come drammaticamente confermato da un provvedimento del 30 maggio in cui Putin formalizzava che orfani e minori ucraini, sottratti violentemente ai loro genitori, fossero per l'appunto oggetto di un'intensa operazione di "educazione" alla cultura russa. Dopo i saccheggi nelle abitazioni e l'appropriazione di grandi quantità di acciaio e di grano, persino i minori ucraini diventano oggetto di bottino di guerra e costretti a trasformarsi rapidamente in bambini russi in grado di contribuire al già accennato deficit demografico, mentre i più grandi dovranno entrare a far parte quanto prima delle forze armate russe per poter sostituire i numerosi giovani russi mandati a morire in Ucraina.

Per ampliare il quadro della mobilità degli ucraini vanno presi in considerazione anche coloro che volontariamente si rifugiano nella Federazione Russa, perché vengono convinti a compiere tale scelta oppure perché sono non solo russofoni ma anche russofili. Dalle testimonianze raccolte, prevalentemente da associazioni umanitarie, il trasferimento in Russia da parte di alcuni ucraini costituisce l'unica scelta di ripiego pur di fuggire dalla guerra e dalla morte, sebbene il loro cuore rimanga legato alla patria Ucraina nella dolorosa consapevolezza di tradirla con tale sofferta decisione.

Nelle zone man mano occupate il processo di russificazione si concretizza rapidamente anche cambiando la titolazione delle piazze e delle strade per dimostrare, anche simbolicamente, che le terre occupate dell'est Ucraina diventano parte integrante della Russia, quindi necessariamente da annettere. Va però rilevato che la gran parte della popolazione è riuscita a fuggire da questi territori ed è arrivata in quelli sotto controllo di Kiev oppure si è trasferita all'estero. Sono rimasti invece soprattutto gli anziani legati nostalgicamente all'epoca dell'URSS e tendenzialmente favorevoli agli invasori, ma anche persone povere che sperano di migliorare la loro vita con l'arrivo dei russi, condizionati dall'ossessiva e martellante propaganda delle televisioni che dipendono dal Cremlino. All'inizio del mese di giugno 2022 i cittadini filorussi di questa regione costituivano non più del 5%, mentre nel 2014 essi raggiungevano quasi il 70%. Tuttavia, è stato documentato come tale cambiamento di idee sia avvenuto a seguito dalle violenze perpetrate dalle milizie a sostegno delle forze separatiste e di

[27] Cfr. Fubini F., "I bambini ucraini «rubati» che ora la Russia vuole adottare", Corriere della Sera, 22 maggio 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/politica/22_maggio_24/bambini-ucraini-rubati-russia-e2890152-dad1-11ec-85d9-79001994e61c.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[28] Illustrato da Shcherbakova, 2022.

mercenari russi assoldati da Putin[29]. A questi ingressi forzati nella Federazione Russa vanno aggiunte le uscite dalla Russia, cioè le fughe da questo paese, che comprendono sia oligarchi caduti in disgrazia del nuovo zar o contrari alla guerra da lui voluta, sia "cervelli in fuga" (ricercatori, scienziati, tecnici) e individui appartenenti alla classe media che per paura o per dissenso nei confronti della linea politica putiniana hanno deciso di abbandonare un paese in cui non vedono prospettive. Emblematico è il caso del quarantunenne diplomatico russo Boris Bondarev che, motivando le sue dimissioni, afferma che "il lavoro al ministero degli Esteri non è più diplomazia, ma iniziative guerrafondaie, bugie e odio"[30]. Soprattutto in merito a tale fuga di cervelli è significativa la preoccupazione espressa alla Duma da Sergey Plugokarenko, capo di Raec (Associazione russa per le comunicazioni elettroniche) il quale sottolinea che molti giovani programmatori di software e altri esperti di età inferiore ai 35 anni hanno abbandonato la Russia. Più precisamente egli quantifica in 200mila i lavoratori qualificati in tali settori che sono già espatriati, creando un'emorragia in questo strategico comparto con il rischio di rallentare ulteriormente lo sviluppo tecnologico del paese[31]. Ma è in corso contemporaneamente un'altra emorragia, quella dei milionari che, in base a un'indagine condotta da un'agenzia londinese, sono fuggiti dalla Russia: entro la fine del 2022 si prevede che il 15% dei cittadini ad alto reddito si trasferirà in paesi nei quali è semplice acquistare la cittadinanza e vivere in libertà e sicurezza[32]. Mentre sino a un recente passato le mete preferite erano Londra e New York, dopo il 24 febbraio sono diventate decisamente più attrattive Dubai (verso la quale si sono triplicati i voli nel mese di maggio), Singapore e Israele, seguite dalle cosiddette tre M: Malta, Mauritius, Principato di Monaco. Sono tutti Stati in cui è facile ottenere la cittadinanza pagando ingenti somme, e le tasse sono molto basse o del tutto inesistenti, sia per il reddito sia per gli immobili. Un caso particolare è quello di Malta perché il suo governo consente di ottenere il cosiddetto "passaporto d'oro", con il quale anche ai nuovi cittadini è consentito di vivere e di spostarsi negli altri 26 paesi dell'Unione europea. A queste fughe "dorate" si aggiunge quella silenziosa di diversi ebrei russi, che si sentono sempre più in pericolo; a tal riguardo, assume un particolare rilievo la partenza da Mosca per le minacce ricevute del rabbino capo Pin-

[29] Cfr. Cremonesi L., "Donbass, vita da filorusso: «Da Mosca arrivano fratelli e aiuti»", *Corriere della Sera*, 12 giugno 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_giugno_11/donbass-vita-filorusso-da-mosca-arrivano-fratelli-aiuti-fe9a6368-e9b3-11ec-aa6f-61acc9a2d510.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[30] Cfr. Del Frate C., "Boris Bondarev, chi è il diplomatico che dice «Mi vergogno della Russia»", Corriere della Sera, 23 maggio 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_maggio_23/boris-bondarev-chi-diplomatico-che-dice-mi-vergogno-russia-6c7cbf90-daa8-11ec-85d9-79001994e61c.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[31] Cfr. Imarisio M., "L'isolamento tecnologico di Mosca: si ritirano anche i big cinesi Lenovo e Xiaomi", *Corriere della Sera*, 7 maggio 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/economia/finanza/22_maggio_07/isolamento-tecnologico-mosca-si-ritirano-anche-big-cinesi-lenovo-xiaomi-57b1aac8-ce44-11ec-b3ba-cf41db28034c.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[32] Cfr. Franceschini E., "Russia, la grande fuga dei milionari: in 15mila andranno via entro fine anno", *La Repubblica*, 15 giugno 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/06/14/news/russia_fuga_milionari_15mila_via_entro_fine_anno-353844587/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

chas Goldschmidt, massima autorità della comunità ebraica del paese. Ulteriori uscite dalla Russia sono state registrate a seguito del discorso alla nazione tenuto da Putin il 21 settembre 2022, con il quale veniva annunciata la cosiddetta "mobilitazione parziale". La decisione del nuovo zar di richiamare alle armi 300mila riservisti ha avuto immediate ripercussioni sia all'interno della Federazione sia all'esterno di essa. I provvedimenti adottati e messi in atto hanno provocato un vero e proprio shock fra la popolazione, nella quale si è diffusa subito la paura, la sfiducia, la preoccupazione per il futuro e il dissenso che, nonostante il capillare controllo e la sempre più dura repressione, avrebbe potuto sfociare persino in una vera e propria rivolta. Molti russi si sono sentiti traditi dal loro zar perché è venuto meno il tacito accordo per cui nell'operazione militare speciale avrebbero dovuto impegnarsi soltanto i militari professionisti senza coinvolgere la popolazione civile. Un indicatore molto evidente di questo forte ed esteso disagio, subito diffusosi tra i cittadini russi, è costituito dalla grande quantità di persone (oltre 70mila in soli tre giorni) che sono espatriate con auto e persino con biciclette e monopattini, come testimoniato dalle lunghe code che si sono create ai confini di Georgia, Kazakistan e Mongolia[33]. I voli da Mosca verso le capitali di Georgia, Turchia, Serbia e Armenia, destinazioni che consentono ai russi di entrare senza visto, sono andati esauriti in poche ore. Lo stesso si è verificato per voli verso altre mete non solo europee, in particolare Dubai. L'intervento di Putin ha anche spinto numerosi cittadini russi a dirigersi verso la Finlandia, alle cui frontiere si sono formate code chilometriche di auto analogamente a quanto accaduto dopo l'annuncio dell'invasione, che ha visto subito partire 6.500 persone verso la capitale Helsinki. I fuggiaschi sono prevalentemente abitanti delle metropoli dotati di un certo livello culturale, con una buona disponibilità economica e in possesso di un passaporto.

La Finlandia, che ha un lungo confine con la Russia, ha però deciso di limitare l'ingresso dei cittadini russi in fuga. La Polonia e i paesi baltici hanno da tempo chiuso le frontiere perché temono che tra questi immigrati possano esserci delle spie infiltrate dal Cremlino in Stati ritenuti ostili. La Germania ha invece dichiarato di essere disponibile ad accogliere eventuali disertori. È significativo rilevare che, in soli due giorni, tre centri militari russi di arruolamento sono stati attaccati a colpi di molotov[34]. È molto probabile che Putin non si aspettasse una reazione tanto critica e ampiamente condivisa da parte dei suoi sudditi a questo decreto presidenziale.

[33] Cfr. Castelletti R., ""Passo in monopattino?" La fuga dei giovani russi, mai così tanti ai confini", *La Repubblica*, 23 settembre 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/09/23/news/fuga_russia_mobilitazione_parziale-366971302/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022) e Imarisio M., "Russia, mobilitati anche gli over 50: panico e code ai confini del Paese", *Corriere della Sera,* 23 settembre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_settembre_23/russia-mobilitati-over-50-0c28abda-3ab7-11ed-b03d-1f9e636121b9.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[34] Ibid.

1.2.5 La mobilitazione dei riservisti

Nel medesimo "discorso alla nazione" pronunciato il 21 settembre, che è stato oggetto di indignazione in tutto il mondo, Putin ha appunto annunciato la chiamata alle armi di circa 300mila riservisti – persone tra i 18 e i 60 anni che hanno terminato il servizio militare di leva – e soldati in congedo che possono essere richiamati con effetto immediato. Anche in questo caso, si è trattato dell'imposizione forzata di mobilità, comprovata anche dal fatto che in caso di diserzione, o di resa al nemico, si prefigura una pena sino a 10 anni di carcere[35]. Il reclutamento forzato avviene soprattutto tra le persone delle minoranze etniche e questa scelta si configura come un mezzo per realizzare una vera e propria pulizia etnica, confermata anche dal fatto che nel mese di settembre gli ultimi 1.500 richiamati alle armi sono stati scelti, non a caso, tra i tatari, la minoranza musulmana che Putin vorrebbe annientare.

Accanto a questi coscritti, occorre ricordare quelli reclutati nei territori più periferici e poveri, ossia la Russia più profonda che fornisce il maggior numero di militari nella guerra contro l'Ucraina, in particolare la regione siberiana della Buriazia, dove il compenso offerto appare relativamente allettante e rappresenta un'opportunità per migliorare il proprio status. Gli abitanti di questi territori sono virtualmente prigionieri, ridotti a carne da macello e non hanno di fatto nessuna possibilità di fuggire per assenza di mezzi economici e perché il varco verso la Mongolia non è praticabile a seguito della sua chiusura ordinata dal Cremlino[36].

Le fila dell'esercito sono state riempite anche reclutando i carcerati e i manifestanti arrestati nei cortei di protesta improvvisati nella stessa giornata di mercoledì 21 settembre. A costoro è stato infatti notificato l'ordine di leva e quindi automaticamente destinati anch'essi a essere inviati al fronte[37].

1.2.6 La fuga dai referendum farsa

Nel descrivere il processo di "russificazione", si è fatto cenno ai referendum indetti da Putin per annettere le regioni dell'Est dell'Ucraina, in particolare del Donbass. Tali referendum meritano un approfondimento, in quanto anche questi sono stati causa e fonte di mobilità. Nel farneticante discorso alla nazione del 21 settembre, oltre ad agitare la minaccia estrema di ricorrere all'uso delle atomiche al fine di spaventare tutto il mondo, Putin ha anche annunciato che tra il 23 e il 27 settembre si sarebbe tenuto un referendum non solo nelle già

[35] Dragosei F., "Putin mobilita i riservisti: «Useremo ogni mezzo». E sfodera le minacce nucleari", *Corriere della Sera*, 21 settembre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_settembre_21/putin-mobilita-riservisti-useremo-ogni-mezzo-sfodera-minacce-nucleari-879ce6d8-39e4-11ed-88d4-6f9687a3379e.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[36] Brera P., ""Un milione di coscritti al fronte". La rabbia dopo il decreto di Putin", *La Repubblica*, 22 settembre 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/09/22/news/russia_proteste_putin_contro_mobilitazione-366803263/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[37] Ibid.

autoproclamate repubbliche popolari di Donetsk e di Lugansk nel Donbass, che Mosca aveva già riconosciuto fin dall'inizio dell'invasione nel mese di febbraio, ma anche nella città di Kherson e in parte della provincia di Zhaporizhzhia. Attraverso questi referendum-farsa, il Cremlino punta a fare diventare quei territori parte integrante della Federazione Russa, con la conseguenza che eventuali attacchi di Kiev in questa parte dell'Ucraina costituirebbero automaticamente un'aggressione allo Stato russo[38]. Dopo questo annuncio si sono subito avviati i preparativi del referendum, che si è effettivamente svolto nelle giornate stabilite.

Come è stato riportato, si è votato "nei giardini e nei cortili. Nelle cucine e sulle scale dei palazzi. Nei bar e nei negozi. Nei mercati e sui tetti delle macchine. Niente cabine, va bene una penna qualsiasi. La croce va fatta sotto gli occhi della commissione elettorale e di un paio di uomini incappucciati e armati. La scheda non si piega e finisce bell'e spalancata in un portatile di vetro. Proprio come accadde nel 2014 in Crimea"[39]. Il cittadino così è messo di fronte all'alternativa: votare a favore dell'annessione o cercare rifugio altrove. Come è facile immaginare, molte persone hanno preferito sfuggire a questa vera e propria limitazione della propria libertà. Infatti, dal momento dell'annuncio della grottesca consultazione popolare, si è registrata un'ondata di persone che non intendevano partecipare a questa sceneggiata e sono fuggite.

2. L'accoglienza degli ucraini in Europa e in Italia

2.1 L'arrivo degli ucraini nei paesi europei

Il grande esodo degli ucraini che hanno cercato rifugio nel resto d'Europa ha comportato la predisposizione di misure di accoglienza eccezionali, ma che, allo stesso tempo, sono state applicate in modo ordinato e si sono dimostrate efficaci. Invero, gli ucraini hanno beneficato di un'accoglienza particolarmente benevola, le ragioni della quale verranno esplorate oltre (cfr. par. 2.2). Qui di seguito ci si limita a descrivere brevemente alcuni esempi, significativi sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dell'accoglienza realizzata da alcuni paesi europei.

La Polonia ha accolto il maggior numero di ucraini in fuga sin dall'inizio dell'invasione russa: come già ricordato (cfr. par. 1.2.1), oltre 2 milioni di persone nell'immediato, per arrivare a 3 milioni 500mila al 27 maggio 2022, fino alla quota di 1 milione 500mila persone registrata alla fine del 2022. Il calo è

[38] Cfr. Marinelli A., Olimpio G., "I referendum e l'ombra dell'atomica: così lo zar usa la minaccia estrema", *Corriere della Sera*, 22 settembre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_settembre_22/ombra-dell-atomica-referendum-cosi-putin-usa-minaccia-estrema-contro-l-occidente-aebf4a9a-3a7e-11ed-b03d-1f9e636121b9.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[39] Cfr. Battistini F., "L'imbroglio del voto per diventare «russi»: soldati alle spalle, la scheda aperta, le lavatrici in premio", *Corriere della Sera*, 24 settembre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_settembre_23/imbroglio-voto-diventare-russi-soldati-spalle-schede-aperte-lavatrici-premio-c0609ae6-3b7e-11ed-8e93-4aa9ade4f3e7.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

imputabile ai numerosi rientri degli ucraini nel loro paese a cui si è fatto cenno. La Polonia è peraltro ben nota per avere adottato una costante politica di chiusura in materia di immigrazione, con l'ostinato rifiuto di accogliere i migranti previsti dalle quote di ripartizione tra i paesi dell'Unione insieme al respingimento alla frontiera di migranti che tentavano di entrare dalla Bielorussia, pratica descritta e discussa criticamente nella XXVII edizione del *Rapporto ISMU* (Cesareo, 2022: 50-51). In particolare, sono stati respinti gli iracheni, gli afghani e in genere i non europei. Tale radicale cambiamento è indubbiamente dovuto alla vicinanza geografica ma soprattutto alla solidarietà avvertita dai polacchi nei confronti di una popolazione aggredita dalla Russia, in virtù della travagliata storia della Polonia, invasa dall'Unione Sovietica e dalla Germania nazista durante la seconda guerra mondiale.

Per affrontare l'elevatissimo numero di rifugiati è intervenuta in modo rilevante l'UNHCR assicurando un grande sostegno alle autorità nazionali, le amministrazioni locali, i Comuni, le realtà del terzo settore in particolare il volontariato e la società civile per affrontare questi arrivi. In particolare, l'UNHCR, insieme a UNICEF, ha messo a punto uno specifico piano di intervento dedicato alla gestione degli ucraini in Polonia e negli altri paesi confinanti con l'Ucraina. I fondi raccolti a livello mondiale vengono utilizzati per assicurare alloggi, istruzione, sanità e per la protezione dei minori. La realizzazione del piano avviene attraverso il lavoro di 50 organizzazioni non governative e di partner umanitari prevalentemente nazionali. Da segnalare anche che la stessa organizzazione sta lavorando anche per assicurare rifornimenti di cibo e di medicinali in Ucraina.

Oltre al grande sforzo polacco, occorre sottolineare anche l'accoglienza garantita da paesi più fragili dal punto di vista economico, come la Romania e la Moldavia. I valichi di frontiera con la Romania, facilmente superabili, hanno consentito a un elevato numero di persone di trovarvi immediato riparo, anche se in molti hanno preferito proseguire il loro viaggio dalla Romania verso altri paesi dove ricongiungersi a parenti, amici e conoscenti con il supporto delle diaspore. Coloro che sono rimasti in Romania hanno potuto chiedere asilo, beneficiare di alloggi, di assistenza finanziaria, medica, psicologica e legale nonché di accesso immediato al mercato del lavoro. Nella piccola Repubblica della Moldavia sono arrivati quasi 500mila profughi nelle fasi iniziali del conflitto. Anche in questo caso, la maggior parte di loro ha però scelto di spostarsi poi in altri paesi europei, mentre in Moldavia sono rimaste circa 95mila persone[40]. È da segnalare che i rifugiati ucraini rappresentano ben il 16% della popolazione di questo Stato, pari a 2,6 milioni di persone. Va riconosciuto che questo paese è molto impegnato nell'accoglienza che in larga misura avviene in famiglie locali o in appartamenti presi appositamente in affitto. Un ruolo rilevante è svolto dalla Fondazione Regina Pacis che gestisce alcuni centri di accoglienza nella capitale Chisinau, e la "Mensa Papa Francesco". Per chi prosegue il proprio viaggio verso altre destinazioni, è assicurato un servizio di pullman.

[40] Cfr. il documento "Ukraine Situation Flash Update #35", pubblicato da UNHCR e aggiornato al 18 novembre 2022 (disponibile in: https://data.unhcr.org/en/documents/details/96923 - ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Per ciò che concerne l'afflusso di rifugiati ucraini nei paesi dell'Unione europea, si segnala come il varo della Direttiva sulla protezione temporanea abbia significativamente facilitato l'organizzazione dell'accoglienza. A tal riguardo, si rimanda agli approfondimenti dedicati al tema ai capitoli 4, 10 e 11 di questo *Rapporto*. Si ritiene utile invece richiamare in questa sede le modalità di ingresso particolari previste dal Regno Unito, che ha adottato tre diversi programmi riservati agli ucraini. L'Ukraine Family Scheme consente ai profughi di raggiungere i membri della famiglia o di prolungare il loro soggiorno nel caso fossero già nel paese al momento dello scoppio della guerra, per esempio per motivi familiari. Tutti devono presentare una domanda separata, e ciò vale anche per i minori che viaggiano con un familiare. L'Ukraine Sponsorship Scheme invece permette ai cittadini ucraini e ai loro familiari di entrare nel Regno Unito solamente se dispongono di uno sponsor che può fornire un alloggio per una durata di sei mesi. Un terzo programma, l'Ukraine Extension Scheme, riguarda chi è già nel paese con un permesso di lavoro stagionale, purché esso non sia scaduto entro l'anno e sia prolungabile. Tutti i programmi consentono di rimanere nel Regno Unito per un massimo di tre anni e danno la possibilità di lavorare, studiare e accedere ai sussidi. L'approccio del governo inglese nei confronti dei profughi ucraini è stato criticato da più parti per via dei lunghi ritardi registrati nell'esame delle domande. Già nelle settimane immediatamente successive all'invasione dell'Ucraina, quando milioni di profughi raggiungevano altri paesi europei, centinaia di persone erano bloccate a Calais per giorni, ospitati in ostelli e altre sistemazioni, in attesa di potersi imbarcare mentre diverse centinaia venivano mandate a Parigi a completare i documenti necessari. Nel mese di maggio 2022, centinaia di famiglie avevano scelto di ritirare le domande di ingresso nel Regno Unito a causa del lento rilascio de visti di ingresso[41].

L'"emergenza Ucraina" ha avuto un impatto estremamente rilevante anche sul sistema di accoglienza italiano. In base ai dati forniti dalla Protezione Civile aggiornati all'11 novembre 2022, i rifugiati ucraini nel nostro paese sono 164.171 (di cui 61.386 minori), a fronte di 173.231 ingressi alle frontiere. Di particolare rilievo è stata la già citata direttiva del Consiglio dell'Unione europea che ha introdotto la protezione temporanea, a sua volta recepita dal Governo italiano tramite il DPCM del 29 marzo 2022. Tra le misure adottate, va segnalato il notevole aumento della disponibilità finanziaria per l'attivazione di nuovi posti nel sistema di accoglienza nazionale, disponendo l'accesso dei cittadini ucraini al sistema stesso anche laddove non avessero formalizzato la richiesta di protezione internazionale. A seguito di ordinanza della Protezione Civile è stato inoltre implementato un sistema di accoglienza diffusa a cura degli enti del terzo settore, dei centri di servizio per il volontariato, degli enti e delle associazioni e degli enti religiosi civilmente riconosciuti: a novembre 2022, i posti creati tramite simili convezioni erano 5.493. A partire dal 20 maggio 2022 è stata poi attivata, sul sito del dipartimento della Protezione Civile, la piattafor-

[41] Cfr. Townsend M., "Hundreds of Ukrainian families halt bids to reach UK after visa delays", *The Guardian*, 1 maggio 2022, disponibile in: https://www.theguardian.com/uk-news/2022/may/01/hundreds-of-ukrainian-families-halt-bids-to-reach-uk-after-visa-delays (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

ma che consente ai profughi provenienti dall’Ucraina di richiedere il contributo di sostentamento di 300 euro a persona al mese per ogni adulto e un’integrazione di 150 euro al mese per ciascun figlio al seguito d’età inferiore ai 18 anni. Il contributo è destinato a coloro che hanno presentato domanda di protezione temporanea, i quali si trovino, o siano stati, in condizione di disporre di un’autonoma sistemazione, vale a dire presso parenti, amici o famiglie ospitanti per almeno dieci giorni nell’arco di un mese. Non possono chiedere il contributo coloro i quali siano alloggiati presso strutture messe a disposizione dallo Stato. Inoltre, in base a un’ordinanza della Protezione Civile i cittadini ucraini, destinatari delle misure di protezione temporanea hanno avuto accesso all’assistenza sanitaria da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale italiano in regime di esenzione alla partecipazione alla spesa sanitaria, se non svolgono alcuna attività lavorativa. Sempre relativamente agli interventi a sostegno dell’accoglienza e dell’integrazione dei cittadini ucraini, si evidenzia come il fondo FAMI sia stato prorogato di un anno anche con l’intento di rendere disponibile il maggior numero di risorse per fronteggiare l’emergenza ucraina.

Oltre alle misure adottate dal Governo, è da segnalare come tutta la società civile si sia attivata implementando numerose iniziative utili a sostenere l’accoglienza e l’integrazione dei cittadini ucraini in fuga dalla guerra. Anche Fondazione ISMU è impegnata nella realizzazione di diverse attività dedicate, tra le quali il progetto MilanoAiuta Ukraina, finanziato da Fondazione Comunità Milano in collaborazione con il Comune di Milano, e il progetto Scale-up of e-learning platform in Italy to respond to Ukrainian Crisis, finanziato da Unicef.

Come risulta evidente da questa serie di interventi**, il sistema di accoglienza ad hoc delineato sia a livello europeo (con l’attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea e la proroga del Fondo europeo Asilo, Migrazione e Integrazione) sia a livello nazionale ha dimostrato la concreta possibilità di realizzare, in Europa e in Italia, un sistema di accoglienza e di integrazione tempestivo, efficiente ed efficace per le persone in fuga dai propri paesi d’origine**.

2.2 Il particolare trattamento riservato agli ucraini

All’indomani del proditorio attacco russo all’Ucraina, le opinioni pubbliche dei paesi europei si sono mostrate tutte solidali con la causa ucraina e vicine a quel popolo e a coloro costretti alla fuga. Come dimostrano i dati sopra riportati (cfr. par. 1.2.1), i paesi europei hanno aperto i loro confini consentendo l’ingresso di milioni di persone in cerca di protezione dal conflitto nel volgere di pochissimo tempo. Come è noto, negli ultimi anni ai richiedenti asilo legati a simili crisi umanitarie non è stato concesso un ingresso altrettanto facile in Unione europea. Anzi, costoro si sono trovati spesso la strada sbarrata. Ad esempio, l’Ungheria impediva fisicamente l’accesso e il transito ai richiedenti asilo siriani che cercavano rifugio in Europa, scappando dalle atrocità commesse nel proprio paese dal regime siriano, come dai guerriglieri dell’ISIS, ma anche da attori esterni intervenuti nel conflitto in Siria, in particolare la Russia. Un altro esempio è rap-

presentato dall'intenzione di erigere veri e propri muri alle frontiere europee orientali, volontà espressa nel 2021 da parte dei paesi che hanno costituito il cosiddetto "gruppo di Visegrad", ossia Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca. Tra questi, si è già sottolineato come la Polonia respingesse i migranti alle proprie frontiere orientali. Entro questo quadro, l'accoglienza del milione di siriani in Germania nel 2015 costituisce un'eccezione che discendeva da una chiara presa di posizione politica, e che, per questo, è possibile ritenere che abbia rappresentato un "unicum" nella storia recente europea. Al contrario, come è stato ampiamente trattato nel corso degli anni nelle edizioni del *Rapporto ISMU*, i paesi europei si mostrano in generale riluttanti nell'accogliere richiedenti asilo e nel riconoscere loro lo status di rifugiato, in particolare per quanto riguarda coloro che sono giunti in Europa nel corso dell'ultimo decennio dal Medio Oriente e dall'Asia attraverso la rotta balcanica, o dall'Africa settentrionale e subsahariana attraversando il Mediterraneo.

Nel caso dei richiedenti asilo ucraini, invece, l'atteggiamento e la risposta europea sono stati di segno radicalmente opposto. In base a sondaggi condotti nel marzo 2022[42], i cittadini europei di paesi come Francia, Germania, Italia si dichiaravano fortemente favorevoli all'accoglienza degli ucraini in fuga dal loro paese. Tuttavia, il fatto più sorprendente è che proprio i paesi dell'Est europeo, storicamente più ostili all'immigrazione, stiano accogliendo circa 2 milioni di persone nel loro insieme (e ne abbiano accolti di più nelle prime fasi del conflitto), dando prova di grande empatia nei confronti dei richiedenti asilo ucraini e mettendo in campo un'ampia macchina della solidarietà, con il coinvolgimento della società civile. Addirittura leader politici di partiti decisamente anti-immigrazione hanno reiterato l'imperativo del "dovere di accogliere" gli ucraini[43]. Tale atteggiamento di apertura è stato infine sancito con l'approvazione, in tempi brevissimi, della Direttiva sulla protezione temporanea da parte del Consiglio dell'Unione europea – fatto che, come spiegato nei capitoli 10 e 11 della presente edizione del *Rapporto ISMU*[44]—rappresenta un assoluto inedito, tenendo conto delle sempre difficili e spesso inconcludenti mediazioni tra Stati membri in materia di politica migratoria europea.

Si palesa dunque un chiaro diverso trattamento nei confronti degli ucraini rispetto ai richiedenti asilo provenienti da altre regioni del mondo, tale da indurre gli analisti a parlare di "doppio standard". A prima vista, si potrebbe rite-

[42] Cfr. il sondaggio Eurobarometro condotto nel mese di aprile 2022, "Eurobarometer: Europeans approve EU's response to the war in Ukraine", disponibile in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2784 (ultimo accesso: 22 novembre 2022) e la rassegna del Parlamento europeo delle opinioni pubbliche degli Stati membri, disponibile in https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2022/public-opinion-on-the-war-in-ukraine/en-public-opinion-on-the-war-in-ukraine-20220311.pdf (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[43] Cfr. "Salvini: "Accogliamo gli ucraini in fuga, sono profughi veri". Letta: "Serve un aiuto più concreto per difendersi"", *La Repubblica*, 25 febbraio 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/politica/2022/02/25/news/salvini_letta_ucraina-339233962/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022); Bourgeois, M.-P., "Ukraine: Marine Le Pen juge "naturel" d'accueillir des réfugiés européens et non des Afghans", disponibile in: https://www.bfmtv.com/politique/ukraine-marine-le-pen-juge-naturel-d-accueillir-des-refugies-europeens-et-non-des-afghans_AV-202203010696.html (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[44] Cfr. anche Di Pascale, 2022.

nere che ci si possa sentire maggiormente vicini alla causa ucraina perché questo paese è vicino in termini spaziali, e i tragici accadimenti che lo riguardano vengono documentati tutti i giorni dai media occidentali. Tuttavia, come è stato notato da diversi ricercatori (Petracchin et al., 2022), la prossimità geografica non basta a spiegare tale atteggiamento di apertura. Ad esempio, la Libia e la Tunisia sono fisicamente più vicine all’Italia di quanto lo sia l’Ucraina e, tuttavia, gli stravolgimenti che hanno riguardato la Libia in questi ultimi anni in seguito alla caduta di Gheddafi non sono stati riportati dai nostri media con altrettanta puntualità, né ci si mostra aperti ad accogliere con altrettanta sollecitudine le persone in fuga dalla Libia, spesso giunte dopo pericolosi viaggi su mezzi di fortuna.

Per comprendere allora le ragioni dello spirito di accoglienza “incondizionata” riservata finora ai richiedenti asilo ucraini, sembra necessario ricorrere alle categorie sociologiche della costruzione sociale della “differenza” e del “diverso”. In altre parole, una delle ragioni primarie per cui gli europei sarebbero maggiormente disposti ad accogliere gli ucraini in fuga dalla guerra è legata a una percezione di maggiore vicinanza non tanto geografica, quanto culturale, in base alla quale gli ucraini non sarebbero “diversi” da noi. Infatti, questi ultimi condividono molti aspetti della cultura dell’Occidente europeo, la religione cristiana, una comune eredità storica, nonché la loro stessa auto-identificazione con l’Europa, di cui intendono far parte. Al contrario, i richiedenti asilo provenienti da altre regioni del mondo non sono bianchi e sono spesso musulmani, per cui a loro viene associata un’immagine di estraneità, sporcizia, pericolosità o dell’Alterità per eccellenza. Un esempio di tale atteggiamento è rappresentato dalla disponibilità dei paesi di Visegrad ad accogliere *soltanto* i rifugiati siriani di religione cristiana, manifestata in occasione dell’afflusso di richiedenti asilo siriani nel 2015. Peraltro, è stato documentato come persone residenti in Ucraina provenienti da paesi africani o medio-orientali abbiano subito discriminazione e attacchi razzisti nell’attraversare i confini ucraini per fuggire dalla guerra[45]. **Questo trattamento differenziale riservato a diversi gruppi di richiedenti asilo, basato sulla loro appartenenza culturale-religiosa e sul loro fenotipo, non sarebbe altro che una manifestazione di un razzismo e di un atteggiamento discriminatorio che, sottotraccia e silenziosamente, permea le relazioni con il diverso, nelle istituzioni come nelle interazioni personali**.

Inoltre, nell’attuale momento storico, un ulteriore fattore che fa percepire gli ucraini “come noi” è la condivisione della paura nei confronti della Russia di Putin. Infatti, una differenza significativa tra la “meno geograficamente vicina” Ucraina e la “più geograficamente vicina” Libia riguarda il fatto che la guerra scatenata dalla Russia non sembri solo un attacco all’Ucraina, ma rappresenti una minaccia per l’intero Occidente, *proprio in quanto Occidente*, da parte russa.

[45] Cfr. i comunicati stampa della rete europea anti-razzismo (ENAR), disponibili in: https://www.enar-eu.org/black-human-rights-activist-describes-experience-escaping-ukraine/; https://www.enar-eu.org/europe-cannot-abandon-racialised-people-stuck-at-borders-of-ukrainian-conflict/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

In altre parole, i paesi dell'Europa occidentale si sentono "nel mirino" e sotto l'attacco potenziale della Russia, in uno scontro che riproduce la divisione in blocchi Est *vs* Ovest e la connessa atmosfera di tensione e di minaccia vissuta per decenni dagli Stati europei durante la Guerra Fredda. In particolare, proprio i paesi che si sono affrancati dal giogo sovietico e si sono uniti all'Unione europea – *in primis*, la Polonia – offrono grande sostegno agli ucraini, memori di cosa significhi essere aggrediti, annessi con la forza e dominati da un regime dittatoriale come fu quello sovietico e come appare essere quello attuale di Putin. In altre parole, l'Ucraina è in qualche modo ritenuta più "familiare" e quanto vi accade sembra riguardare gli europei più direttamente rispetto agli avvenimenti che interessano altre parti del mondo, pur meno distanti geograficamente. Se gli ucraini sono "noi", i popoli in fuga da guerre in altre parti del mondo non sono quello stesso "noi". Peraltro, alla paura che si condivide con gli ucraini si aggiunge l'ammirazione per la strenua resistenza – spesso definita "eroica", come in tutte le epopee di guerra – opposta all'invasore russo, il che fa anche apparire il popolo ucraino come particolarmente "meritevole" di sostegno e di aiuto.

Tuttavia, se è normale sentirsi più vicini a persone con cui si condividono dei tratti culturali e identitari, o una comune paura, tale sentimento di maggiore vicinanza non deve far dimenticare l'imperativo morale che ingiunge di accogliere chi è in fuga da guerre e persecuzioni senza distinzione di razza o religione, né deve rappresentare il fondamento su cui costruire stratificazioni e gerarchie sociali, in base alle quali alcuni sono "più fortunati" degli altri. Di fronte all'ammirevole solidarietà mostrata dai paesi confinanti con l'Ucraina nei confronti del suo popolo, si può esprimere l'auspicio che la constatazione delle sofferenze patite dagli ucraini costretti a fuggire possa destare la consapevolezza delle sofferenze vissute anche dai cittadini siriani, afghani o eritrei, per citare degli esempi, che in tempi recenti hanno cercato in Europa un riparo da guerre e dittature. Giova ricordare, a tal proposito, il carattere socialmente e storicamente costruito della differenza: se oggi l'Altro è il nero o il musulmano, in tempi non così lontani l'Altro da rifiutare era l'italiano in Belgio o in Germania, o l'irlandese negli Stati Uniti, nonostante il colore della pelle fosse bianco e la religione di appartenenza fosse il cristianesimo. Ciò dovrebbe sempre far riflettere sulla relatività della differenza percepita, inducendo dunque al rifiuto di qualsiasi giustificazione del dovere dell'accoglienza formulata in termini "etnici" o "culturalisti".

Altri fattori rendono l'accoglienza riservata agli ucraini diversa da quella (non altrettanto) riservata a persone di altre provenienze. Infatti, è ben noto come, pure tra i paesi europei che negli ultimi anni si sono mostrati più aperti ai richiedenti asilo, una certa insofferenza legata ai costi dell'accoglienza sfociasse in ricorrenti polemiche riguardo la ripartizione degli oneri tra gli Stati membri, in base ai principi-chiave della solidarietà tra paesi membri sanciti dal Trattato di Lisbona. Tali polemiche non sembrano ancora manifestarsi per quanto riguarda l'accoglienza degli ucraini. Le ragioni possono in parte dipendere

dal fatto che nei paesi UE vi sono comunità ucraine già insediate da tempo[46], che hanno offerto accoglienza a molti dei loro connazionali fuggiti dal conflitto. Questo, insieme alle mobilitazioni della società civile dei paesi riceventi, ha fatto sì che gli ucraini non venissero collocati in grandi centri di accoglienza o in "campi profughi" (ICMPD, 2022), per cui l'accoglienza è sembrata avvenire in maniera "ordinata" e "invisibile", favorendo una maggiore tolleranza nei loro confronti. Non è stato così nei casi in cui la percezione di disordine associata alla presenza di campi profughi, come quelli sorti sulle isole greche a partire dal 2015, ha contribuito a generare sentimenti di forte ostilità nei riguardi dei richiedenti asilo che vi erano stipati (provenienti per la maggior parte dalla Siria – Hangartner et al., 2018). Inoltre, molti ucraini hanno manifestato l'intenzione di ritornare appena possibile nel loro paese, e molti vi hanno fatto ritorno già a partire da aprile 2022 (cfr. par. 1.2.2). Tale propensione al rientro induce a ritenere che l'accoglienza si configuri maggiormente come "provvisoria" e diventi meno impegnativa e meno costosa, riducendo la "responsabilizzazione" di chi accoglie e rendendo probabilmente "meglio disposti" i diversi paesi riceventi. Al contrario, è evidente che è molto difficile che i rifugiati dalla Siria, dall'Eritrea o dall'Afghanistan possano realisticamente rientrare nei propri paesi in tempi brevi, alla luce degli scenari critici che sono andati profilandosi in questi Stati.

Un'ulteriore sottolineatura riguarda le frontiere tra l'Ucraina e i paesi confinanti, che non sono divenute dei luoghi di crisi umanitaria: gli ucraini sono stati lasciati passare, senza che nessuno venisse fermato o respinto al di là del confine (Erdal, Jumbert, 2022). Ciò contrasta nettamente con la situazione al confine tra la Polonia e la Bielorussia, lungo il quale, a partire dal 2021, si sono concentrate numerose persone provenienti da paesi medio-orientali nella speranza di poter entrare in Polonia. Lungo questa frontiera, come è noto, si sono registrati molti atti di violenza da parte delle guardie di confine polacche, che hanno respinto in Bielorussia tali potenziali richiedenti asilo. D'altra parte, la Bielorussia non fornisce loro alcun supporto, anzi a sua volta si rende colpevole di soprusi nei confronti di queste stesse persone, dopo averle peraltro attratte con l'inganno, allo scopo di utilizzarle come arma di ricatto nei confronti dell'UE. Questi richiedenti asilo, dunque, sono stati costretti a vivere e a rischiare la vita nascondendosi nelle foreste al confine tra i due paesi, e, come è evidente, hanno subito un trattamento molto diverso da quello riservato agli ucraini che liberamente sono entrati ed entrano in Polonia, a pochi chilometri di distanza.

L'insieme di questi fattori consente di spiegare il trattamento "privilegiato" che viene riservato ai profughi ucraini rispetto a quelli provenienti da altri paesi. Ad essi è indispensabile aggiungerne un altro per sottolineare l'eccezionalità di questa situazione. Il popolo ucraino, infatti, combatte una guerra non solo per difendere il proprio paese ma anche gli altri paesi europei, minacciati dalle mire espansionistiche del Cremlino. Di qui la nostra gratitudine che si concretizza

[46] In base a dati Eurostat, i cittadini ucraini in possesso di un permesso di soggiorno valido alla fine del 2021 negli Stati membri europei erano in totale 1.569.388, di cui 651.221 in Polonia, 230.366 in Italia, 193.547 in Repubblica Ceca, 97.442 in Spagna e 83.043 in Germania (cfr. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ukrainian_citizens_in_the_EU – ultimo accesso: 22 novembre 2022).

anche nel riservare una particolare ospitalità ai connazionali e ai familiari di coloro che sono impegnati a contrastare l'invadenza del nuovo zar e a salvaguardare la loro, ma anche la nostra, libertà. Resta tuttavia la seria questione morale del differente trattamento nell'accoglienza, ove, al contrario, non si dovrebbero creare discriminazioni tra profughi perché tutti, in quanto persone, sono titolari dei medesimi diritti universali, e non vanno pertanto mai dimenticati.

3. Non dimentichiamoci di…

Nelle pagine precedenti si è ritenuto necessario concentrare l'attenzione doverosamente e giustamente sulla grande mobilità di persone verificatasi a seguito dell'aggressione operata da Putin ai danni dell'Ucraina, cioè di uno Stato, sovrano, indipendente e democratico, posizionato nel cuore del nostro vecchio continente e desideroso di far parte della comunità europea scegliendo la strada della liberaldemocrazia. Riconoscere e ribadire la centralità e la gravità di tale invasione è utile per rimarcare come, a seguito del conflitto, si sia verificata la più grande migrazione dalla Seconda guerra mondiale e come si siano prodotte numerose e rilevanti conseguenze a livello globale. Ciò non deve però fare dimenticare non solo la situazione critica che stanno vivendo anche altri paesi del nostro pianeta, ma anche il persistere di questioni tutt'ora aperte e indirettamente connesse alla guerra in corso al centro dell'Europa. È quindi necessario ricordare le altre numerose guerre che sono in corso e le tante situazioni di criticità di questo terribile anno 2022. In continuità con le precedenti edizioni del *Rapporto ISMU*, preme sottolineare qui di seguito la necessità di continuare e intensificare l'attenzione per non dimenticare l'Afghanistan e la Siria e i numerosi conflitti che affliggono molti paesi africani. Uno sguardo d'insieme viene poi riservato all'accoglienza in Italia, al persistere di discriminazioni e di manifestazioni di razzismo e, infine, al sempre incombente pericolo del jihadismo.

3.1 La situazione dell'Afghanistan e della Siria

L'anno 2021 ha visto l'Afghanistan cadere vittima del ritorno al potere dei talebani, che è stato oggetto di grande attenzione. I mezzi di comunicazione hanno consentito di seguire in diretta le drammatiche giornate in cui i talebani sono riusciti a riconquistare il paese e a imporre i loro disumani modelli di comportamento alla popolazione, che stava adottando, seppur lentamente, uno stila di vita più rispettoso dei diritti umani, e in particolare dei diritti delle donne. Il *Ventisettesimo Rapporto ISMU* ha dedicato una particolare attenzione a quella terribile presa di potere che continua a consolidarsi e a ridurre sistematicamente la libertà dei cittadini e a segregare sempre di più le donne. L'aggressione russa dell'Ucraina rischia però di distogliere l'attenzione da quanto sta avvenendo in quel lontano e sempre più isolato paese, dominato e angariato dai talebani e abbandonato al suo triste destino.

A far riaccendere i riflettori sull'Afghanistan, seppur per breve tempo, è stato l'annuncio dell'uccisione del numero uno di Al Qaeda, Anwar-al-Zawahiri, colpito il 2 agosto 2022 con un drone nella sua residenza di Kabul, dove viveva liberamente, a dimostrazione di come i talebani proteggano i jihadisti, nonostante gli impegni assunti a livello internazionale. Tuttavia, l'attenzione verso l'Afghanistan è venuta meno nuovamente, nonostante i gravi accadimenti che lo interessano. Non solo, infatti, i talebani hanno imposto il loro nuovo ordine, ma, in diverse zone del paese, sono attivi guerriglieri che rappresentano la "filiale afghana" del sedicente Stato Islamico (ISIS) e che hanno compiuto diversi attentati. Di particolare rilievo è quello del 17 agosto 2022 in cui è avvenuta l'ennesima esplosione in una moschea gremita di fedeli che ha provocato la morte di almeno venti persone e diverse decine di feriti[47], mentre altri attacchi continuano a verificarsi nella valle del Panshir e in altre province afghane. L'unica forza che cerca di opporre resistenza sia ai talebani sia all'ISIS è quella costituita da Ahmad Massud, figlio del famoso condottiero del Panshir, che ha radunato un'armata composta da qualche migliaio di persone, a cui si sono aggiunti oltre tremila soldati di quello che resta dell'esercito afghano. Egli afferma di essere a capo di una forza politica e militare, indipendente e democratica, impegnata nel combattere i talebani ritenuti del tutto inaffidabili, non in grado di governare e di integrare l'Afghanistan nella comunità internazionale. Massud sostiene anche che il regime dei talebani ha stretti rapporti con Al Qaeda e con altri gruppi islamici estremisti, e che intende combatterli per cercare di contrastare la loro del tutto fallimentare azione di governo[48].

A questa già drammatica situazione, si sono aggiunte le devastazioni provocate dalla forte scossa di terremoto che ha colpito il Sud Est, al confine con il Pakistan, il 21 giugno 2022. Si sono contati almeno mille morti e 1.500 feriti nelle province di Khost e Paktika. Si è trattato della scossa più forte da decenni, ma mancavano i mezzi per raggiungere decine di villaggi isolati. Il leader dei talebani Hibatullah Akhundzada, sottoposto a sanzioni dell'Onu per attività terroristiche, ha invitato le Nazioni Unite e le organizzazioni umanitarie ad assistere l'Afghanistan in questa tragedia[49]. Solo pochi operatori stranieri sono infatti rimasti nel paese, tra cui alcune Ong come Emergency, che resistono coraggiosamente e continuano a prestare il loro prezioso aiuto, pur incontrando crescenti difficoltà.

Nel frattempo, continuano ad aumentare i divieti riguardanti le donne sempre più costrette a rimanere in casa, private dei diritti che con tanta fatica erano riuscite a conquistare nonostante forti opposizioni. Mentre il 70% di esse subisce violenze domestiche, il Ministero delle Pari Opportunità è stato sostituito da quello "Contro il vizio e per la virtù". Alle ragazze è stato concesso di frequentare

[47] Cfr. "Esplosione in una moschea di Kabul durante la preghiera: decine di vittime", *La Repubblica*, 17 agosto 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/08/17/news/kabul_esplosione_moschea_morti-362068028/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[48] Vernetti G., "leader della resistenza afghana: "Formerò un governo in esilio ma l'Occidente armi la resistenza ai talebani"", *La Repubblica*, 15 settembre 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/09/15/news/afghanistan_talebani_massud_panshir-365834492/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[49] Cfr. Muglia A., "Trema l'Afghanistan, oltre mille morti", *Corriere della Sera*, 26 giugno 2022, p. 12.

l'università a condizione di alternarsi con i maschi nelle aule. Continuano ad aumentare i matrimoni forzati, anche a seguito delle pressioni e delle minacce da parte degli stessi leader islamici nei confronti dei ragazzi e delle famiglie, come denuncia Amnesty International (2022).

Oltre un milione di bambini, di età tra uno e cinque anni, sono mal nutriti a causa della grave crisi alimentare; più in generale, 3,3 milioni di bambini non hanno cibo sufficiente perché troppo poveri (Rahmat et al., 2022). Spesso le mamme, non essendo in grado di allevare i propri figli, li affidano alle madrasse locali (scuole islamiche); le vedove li portano all'orfanotrofio pubblico dove potranno ricevere istruzione, cibo, medicine e vestiti. Altre madri si rivolgono alle Ong presenti sul territorio implorandole di prendere i loro bambini per dare loro opportunità migliori[50]. Molti ragazzi non frequentano più la scuola e cercano un lavoro per aiutare le loro famiglie. Se riescono a trovarlo, per una giornata intera percepiscono mezzo dollaro che consente di acquistare solo un po' di pane. Nelle strade si incontrano molti orfani che chiedono l'elemosina. La povertà diffusa è inoltre esacerbata dalla perdurante siccità, a causa della quale sei milioni di afghani sono privi dell'acqua. Dei circa 34 milioni di abitanti, si stima che il 97% viva al di sotto della soglia di povertà e il 9% sia tossicodipendente, condizione per cui si scende all'ultimo gradino della scala sociale[51].

Entro questo drammatico quadro, va preso positivamente atto della riattivazione dei corridoi umanitari da parte di alcune organizzazioni della società civile italiana (Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Arci, Caritas) con il sostegno di IOM, INMP e UNHCF, in base al protocollo d'intesa con lo Stato italiano sottoscritto il 4 novembre 2021. Con voli provenienti dal Pakistan, dove si erano rifugiati tra il 25 e il 27 luglio, trecento afghani sono stati trasferiti e accolti in Italia. Va sottolineato che questo progetto è stato realizzato a totale carico delle associazioni proponenti, grazie alla generosità e all'impegno volontario di tanti cittadini italiani. L'auspicio è che altre persone in lista d'attesa possano quanto prima usufruire dei corridoi umanitari.

La sempre più tragica situazione afghana induce a porsi un interrogativo, proposto da Romano Ferrari Zumbini, facendo esplicito riferimento all'Afghanistan ma anche ad altre analoghe situazioni: "L'Occidente, portatore di alte e raffinate elaborazioni politico-costituzionali, ha imposto alle tribù locali il ricorso a meccanismi elettorali per soluzioni parlamentari che erano però estranee al pensiero di popolazioni come quelle afghane. In questo Paese è stata imposta una costituzione scritta e una Corte suprema, ma la gente ha continuato a rivolgersi ai consigli degli anziani per dirimere le controversie" (2022: 121-122). Di qui la domanda: perché imporre un determinato ed estraneo modello culturale? Il rischio che corrono gli occidentali di questo secolo – continua Zumbini – è quello di vedere solo se stessi per effetto di un eccessivo illuminismo che impedisce

[50] Cfr. Capuzzi L., "A Kapisa il rifugio degli orfani bianchi dell'interminabile guerra afghana", *Avvenire*, 18 settembre 2022, disponibile in: https://www.avvenire.it/mondo/pagine/afghanistan-orfanotrofio-kapisa (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[51] Cfr. Schiavulli B., "Afghanistan, povertà e repressione: vita da incubo a Kabul ostaggio dei talebani", *La Repubblica*, 13 agosto 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/08/13/news/afghanistan_anniversario_presa_kabul_talebani-361573867/ (ultimo accesso: 22 agosto 2022).

di comprendere il modo di vivere di altre popolazioni con storie diverse dalle nostre, ma con tale approccio si finisce per ignorare il principio di realtà (Ibid.).

La preoccupante tendenza alla dimenticanza, se non addirittura all’oblio, riguarda anche altre numerose situazioni nel mondo di cui poco si conosce e forse non si vuole conoscere. Basti pensare alla Siria, dove 12 milioni di persone sono state costrette a lasciare la propria casa e a vivere una tragica condizione da sfollati. Il 90% della popolazione rimasta nel paese vive sotto la soglia di povertà e circa 11 milioni di persone abitano in territori dove è elevato il rischio che si verifichino attentati[52]. Con particolare riferimento alla drammatica situazione dei curdi, anch’essi abbandonati dopo il loro fondamentale contributo durante la guerra in quella regione, va segnalato che il Presidente turco Erdogan, approfittando della guerra in Ucraina, intende mettere in atto un’operazione militare per occupare un ulteriore pezzo di territorio curdo, dopo che nel 2019 si era già impadronito con la forza di 30 km^2 del loro paese. Erdogan è intenzionato a utilizzare questi nuovi territori del Rojava anche allo scopo di spostarvi gli sfollati siriani presenti da tempo in Turchia. Si tratta di una e vera e propria operazione di “ingegneria etnica: mettere milioni di arabi siriani al posto dei curdi e cacciare i curdi più a sud. In teoria con un colpo solo Erdogan si libererebbe degli sfollati e cancellerebbe il Kurdistan siriano”[53]. A ciò va aggiunto che, per consentire l’ingresso nella Nato della Svezia e della Norvegia, il Presidente turco ha ottenuto, almeno sulla carta, di fare estradare un certo numero di cosiddetti terroristi curdi. Peraltro, approfittando astutamente della guerra in Ucraina, Erdogan, con la sua presenza militare in Siria, è l’unico leader politico in grado di contenere la feroce attività della Russia in questo paese, abbandonato dall’Europa e dagli Usa, e ritiene quindi di poter avere finalmente la mano libera per perseguitare la popolazione curda[54].

3.2 La crescente instabilità di molte regioni africane

Secondo il recente rapporto dell’Internal Displacement Monitoring Centre (IDCM, 2022), nel 2021 i conflitti hanno prodotto 11,6 milioni di nuovi sfollamenti nell’Africa subsahariana, la cifra più alta mai registrata in questa regione. La maggior parte di questi spostamenti è il risultato di nuove ondate di violenza registratesi in Africa orientale e del consolidamento delle tensioni relative all’area del Sahel e del Lago Chad. Se si aggiungono gli sfollamenti causati da disastri naturali – 2,6 milioni di persone, un dato inferiore rispetto all’anno precedente

[52] Cfr. Brocca V., “La Siria oggi: cosa sta succedendo? Come si è arrivati a tanto?”, *Pro Terra Sancta*, 17 marzo 2022, disponibile in: https://www.proterrasancta.org/it/la-siria-oggi-cosa-sta-succedendo-come-si-e-arrivati-a-tanto/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[53] Cfr. Raineri D., “Nel Rojava bersagliato dai droni, dove i curdi temono l’assalto della Turchia di Erdogan”, *La Repubblica*, 16 giugno 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/06/15/news/siria_reportage_rojava_curdi_erdogan_attacco_turchia_droni-354083456/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).
[54] Cfr. Sarcina G., “Erdogan pigliatutto: ok al piano su Odessa e ai caccia F-16 Usa. L’enigma dei curdi”, *Corriere della Sera*, 3 luglio 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_giugno_30/erdogan-pigliatutto-ok-piano-odessa-caccia-f-16-usa-l-enigma-curdi-8fa6a68c-f8aa-11ec-945e-5641b5c99a2d.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

dovuto alla minore incidenza delle alluvioni – si stima che alla fine del 2021 le persone sfollate nell'Africa subsahariana fossero 27,2 milioni, ovvero 3,1 milioni in più rispetto al 2020.

Di particolare rilevanza per gli spostamenti forzati nell'area africana sono le attività dei cosiddetti gruppi armati non statali. In paesi come il Burkina Faso, il Mali e il Niger l'aumento di questi gruppi e la creazione di nuove milizie di auto-difesa rappresentano una risposta all'uso indiscriminato della forza da parte di formazioni terroristiche più strutturate; tuttavia, la loro presenza rischia di aumentare i livelli di violenza (IDMC, 2022). La Nigeria, paese nel quale il numero di sfollati è più che duplicato, arrivando a 376mila, costituisce un caso emblematico di tale violenza diffusa, con le azioni terroristiche da parte di Boko Haram negli Stati nordorientali e le tragedie interetniche e interreligiose, come il massacro di Pentecoste a Owu, dove sono rimaste uccise 50 persone[55].

Nel caso del Burkina Faso le tensioni si estendono sempre più verso i territori contigui come la Costa d'Avorio e il Benin in un contesto nel quale i territori dei gruppi etnici spesso non coincidono con i confini amministrativi loro attribuiti (ISS, 2021). In Etiopia il conflitto tra lo Stato centrale e le milizie del Tigray ha colpito molti civili, tra i quali persino persone ospitate nei campi profughi[56], per cui il numero di persone sfollate ha raggiunto i 4,2 milioni, un record per il paese. Le azioni di corpi terroristici e paramilitari auto-organizzati derivano anche da una instabilità politica in molti paesi caratterizzata da una lenta o inesistente transizione democratica. In Burkina Faso, ad esempio, il Presidente è stato arrestato durante un colpo di stato in cui i militari rivendicavano proprio un cambio di strategia contro i jihadisti[57] per poi, paradossalmente, essere destituiti pochi mesi dopo con un nuovo colpo di stato[58]. In Guinea i militari si sono impegnati a sostenere la transizione civile nei prossimi anni[59]. In Mali il rifiuto di transizione ha portato a dure sanzioni da parte della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (CEDEAO/ECOWAS) che hanno ricevuto un endorsement anche dai policymaker occidentali[60]. In Congo continua il conflitto tra le milizie filo-Rwanda del gruppo M23 e le forze armate per il controllo

[55] Cfr. Riccardi A., "Nigeria, strage in Chiesa: martiri di una infinita persecuzione", *Corriere della Sera*, 6 giugno 2022, disponibile in: https://www.santegidio.org/pageID/30468/langID/it/itemID/45901/Nigeria-strage-in-Chiesa-martiri-di-una-infinita-persecuzione.html (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[56] Cfr. Carminati F., "Etiopia. Droni contro un campo profughi, colpita anche una scuola: 56 morti", *Avvenire*, 8 gennaio 2022, disponibile in: https://www.avvenire.it/mondo/pagine/droni-contro-i-profughi-etiopia (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[57] Cfr. "Colpo di Stato nel Burkina Faso, arrestato il presidente Kaboré", *La Repubblica*, , 24 gennaio 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/01/24/news/burkina_faso_presidente_arrestato_golpe-335034602/

[58] Cfr. "In Burkina Faso c'è stato un altro colpo di stato", *Il Post*, 30 settembre 2022, disponibile in: https://www.ilpost.it/2022/09/30/burkina-faso-colpo-di-stato/?homepagePosition=12 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[59] Cfr. Il Post, *Il capo della giunta militare della Guinea ha annunciato un passaggio al potere civile in tre anni*, 1/05/2022, disponibile in: https://www.ilpost.it/2022/05/01/guinea-giunta-militare-proposta-elezioni/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[60] Cfr. Euractiv, *Crisi in Mali: Francia e Stati Uniti sostengono le sanzioni imposte dalla Cedeao*, 12 gennaio 2022, disponibile in: https://euractiv.it/section/mondo/news/crisi-in-mali-francia-e-stati-uniti-sostengono-le-sanzioni-imposte-dalla-cedeao/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

delle risorse minerarie che comporta una crescita di insicurezza alimentare e un aumento di sfollati che ha raggiunto i 5,5 milioni, di cui 2,2 solo nel territorio di Goma al confine con il Rwanda. A parere dell'Onu si tratta di un conflitto che è diventato ormai incontrollabile[61].

A queste tensioni e conflitti diffusi su tutto il continente vanno aggiunte le gravi conseguenze dell'aggressione di Putin all'Ucraina: il blocco del commercio di grano ucraino, imposto per lungo tempo dai russi, ha infatti comportato una forte riduzione degli aiuti alimentari assicurati finora dall'Onu, per cui sei milioni di persone sono a rischio carestia nel solo Sud Sudan[62]. Come denuncia il grande premio Nobel Wole Soyinka: "Noi africani siamo emersi da decenni di lotte contro il colonialismo e l'apartheid e ora facciamo fatica a prendere posizione contro i prepotenti. Ma la maggior parte delle persone pensanti che ho incontrato nel continente sono inorridite per questa invasione [dell'Ucraina], per l'enorme distruzione, le atrocità e la grande quantità di sfollati causate non da alluvioni o terremoti ma dal potere di un prepotente chiamato Vladimir Putin. E questo la leadership africana dovrebbe enfatizzarlo"[63].

Per quanto riguarda ancora l'Africa subshariana, uno degli sviluppi più rilevanti per le migrazioni è rappresentato dall'accordo stretto dal Regno Unito con il Rwanda, che si configura come interessante caso di "esternalizzazione delle frontiere", certamente non privo di implicazioni problematiche e non esente da considerazioni critiche di carattere etico. Il 14 aprile 2022, infatti, il governo inglese ha reso noto l'UK and Rwanda Migration and Economic Development Partnership (Partenariato per la migrazione e lo sviluppo economico tra Regno Unito e Rwanda). Si tratta di un accordo che costerà inizialmente 120 milioni di sterline e che arriva dopo tre anni di promesse da parte del governo di esternalizzare le pratiche di asilo a paesi terzi, prevedendo che le persone giunte nel Regno Unito senza un visto o un altro permesso di ingresso dopo avere attraversato un paese cosiddetto "sicuro", possano essere inviate in Rwanda, dove la loro richiesta di asilo verrà esaminata e decisa da una commissione del governo ruandese e non britannico. Nel caso in cui la richiesta venga accolta, i richiedenti asilo non potranno tornare nel Regno Unito ma otterranno il permesso di vivere in Rwanda. Durante la procedura d'esame delle domande, i richiedenti asilo verranno ospitati in un hotel messo a disposizione dal governo ruandese. L'accordo esclude le donne e i minori non accompagnati ma riguarda tutti i richiedenti asilo maschi entrati senza visto, inclusi quelli che in questi anni hanno attraversato la Manica con piccole imbarcazioni (nel 2021 sono stati più di 28mila e nei primi sei mesi del 2022 più di 10mila) e i profughi ucraini qualora dovessero entrare nel paese senza usufruire di uno dei programmi d'ingres-

[61] Cfr. Alfieri P.M., "La guerra infinita del Congo", *Avvenire,* 11 luglio 2022, disponibile in: https://www.avvenire.it/mondo/pagine/la-guerra-infinita-del-congo (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[62] Cfr. Alfieri P.M., "Così lo stop al grano ucraino e il cambio climatico uccidono il Sud Sudan", *Avvenire*, 3 luglio 2022, disponibile in: https://www.avvenire.it/mondo/pagine/guerra-e-fame-sul-sud-sudan (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[63] Cfr. Muglia A. "Il Nobel Wole Soyinka: «Putin affama l'Africa I nostri leader lo dicano»", *Corriere della Sera*, 9 giugno 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/esteri/22_giugno_09/nobel-wole-soyinka-putin-affama-l-africa-nostri-leader-dicano-25f17a80-e830-11ec-9c6f-1c1396d6dedb.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

so sopra citati (cfr. par. 2.1) previsti dal governo inglese. Rispetto ai profughi ucraini, il 23 giugno, l'allora primo ministro Boris Johnson non negava, contrariamente a quanto affermato in aprile, che le persone entrate nel Regno Unito al di fuori dei canali previsti dai programmi ufficiali avrebbero potuto essere mandate in Rwanda, durante il periodo di esame della loro domanda, a seguito del controverso accordo con il governo di questo Stato. Al momento, l'accordo non è stato ancora applicato e nessun richiedente asilo è stato trasferito nel paese africano. Il primo volo con sette richiedenti asilo, infatti, era previsto per il 13 giugno 2022 ma è stato fermato dalla Corte di Giustizia europea a pochi minuti dal decollo a seguito del ricorso di una delle persone a bordo. Nonostante le intenzioni del governo britannico, le organizzazioni non governative che si occupano di migrazioni hanno fortemente criticato un simile accordo, poiché ritengono che esso violi i diritti umani, sia impraticabile e non fermi i flussi di migranti che arrivano senza permesso e attraverso rotte molto pericolose come quelle della Manica.

Spostando lo sguardo all'Africa settentrionale, occorre soffermarsi sulla situazione della Libia, che sembra precipitare in una sempre peggiore spirale di caos e violenza. Infatti, all'incapacità di raggiungere una intesa per la formazione di un governo unico per tutto il paese, è connesso il rischio di una guerra civile: nel mese di luglio 2022 la popolazione si è ribellata indossando dei gilet gialli, divenuti ormai simbolo della protesta anti-politica[64]. Nel frattempo, si impongono sempre di più gli interessi tribali e si stringono addirittura alleanze tra gruppi dell'ISIS e circoli ancora collegati al regime di Gheddafi. Anche in questo paese la presenza attiva del Cremlino è rilevante, in particolare per fomentare i conflitti tra fazioni diverse con lo scopo di arrestare l'esportazione di gas e di petrolio soprattutto verso l'Europa: a luglio 2022 la produzione del greggio libico si era dimezzata. Questa "guerra del petrolio" combattuta da Putin mira a fiaccare i paesi europei, anche per indebolire la loro azione di contrasto alla simultanea aggressione dell'Ucraina condotta dalla Russia. Per meglio influenzare la regione della Libia, Putin ha fatto dislocare in quel territorio circa 1.500 mercenari della milizia Wagner[65], precedentemente ricordata (cfr. par. 1.2.3).

Sempre sulla sponda settentrionale del continente africano, vanno segnalati gli sviluppi che concernono la Tunisia, paese divenuto di nuovo instabile, nonostante avesse avviato un'effettiva transizione democratica dopo la rivoluzione del 2011. Dal punto di vista politico, appare preoccupante la svolta "iper-presidenzialista" del sistema tunisino, fatta approvare tramite un referendum nel luglio 2022. Tale modifica costituzionale sembra preludere infatti all'instaurazione di un nuovo regime autocratico o illiberale. A queste incertezze politiche, si somma una crisi economica: se il Covid aveva fortemente nuociuto a un'economia in crisi da anni, gli aumenti dei prezzi delle risorse provocati dalla

[64] Cfr. Bulfon F., "Libia, rivolte dei gilet gialli sull'energia", *La Repubblica*, 3 luglio 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/07/02/news/libia_rivolte_energia-356324276/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[65] Cfr. Cremonesi L. "Libia, l'altro fronte tra petrolio e mercenari «russi»", *Corriere della Sera*, 30 giugno 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/opinioni/22_giugno_30/libia-l-altro-fronte-petrolio-mercenari-russi-f591471e-f890-11ec-945e-5641b5c99a2d.shtml?refresh_ce (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

guerra in Ucraina hanno ulteriormente destabilizzato un sistema già fragile. In particolare, a causa del blocco del grano ucraino, il prezzo del grano tenero è aumentato considerevolmente, portando i panettieri di tutto il paese a indire uno sciopero generale[66]. Tale situazione spiega l'aumento degli arrivi di tunisini in Italia: in base ai dati del Ministero dell'Interno[67], al 14 dicembre 2022 questi risultavano essere 17.556 e rappresentavano la seconda nazionalità di tutti gli sbarcati in Italia durante il 2022 (il 18% del totale), cifra già superiore a quella relativa ai tunisini sbarcati nel 2021 (15.671). Un sondaggio dell'Osservatorio Tunisino delle Migrazioni (Observatoire National de la Migration)[68] ha rilevato che il 65% dei tunisini sarebbe disposto a emigrare a qualsiasi costo; la percentuale aumenta fino al 90% se si considerano i rispondenti fra i 15 e i 29 anni.

Alla luce dell'instabilità che interessa molte regioni africane, dunque, non sorprende che in tanti, e non solo dalla Tunisia, aspirino a cercare migliori opportunità altrove, imbarcandosi per l'Europa. In base a dati Frontex riguardanti il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere registrati verso l'Europa nel periodo da gennaio a settembre 2022[69], 65.572 persone sono giunte in Europa, e in particolare in Italia, lungo la rotta del Mediterraneo Centrale, partendo dalle coste libiche e tunisine. Tale dato rappresenta un incremento del 42% rispetto al medesimo periodo del 2021.

3.3 La sfida dell'accoglienza in Italia

L'accoglienza e l'integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere resta una delle sfide più importanti per il nostro paese. Tra la fine del 2021 e il 2022 sono state introdotte alcune misure di particolare rilevanza, prima tra tutte la Programmazione integrata pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027 presentata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il documento individua strategie e priorità di intervento riguardanti il supporto alla cooperazione tra gli attori delle politiche di integrazione dei migranti, la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso e al fenomeno del caporalato e la promozione del lavoro dignitoso e della cultura della legalità, l'inserimento socio-lavorativo di migranti vulnerabili, la valorizzazione del potenziale dei giovani stranieri in età scolastica e dei cittadini migranti nell'accesso al mercato del lavoro, la promozione della partecipazione e dell'inclusione sociale e lavo-

[66] Cfr. Martinelli L., "Mancano il pane e la benzina, Tunisia in piazza contro il presidente Saied", *La Repubblica*, 16 ottobre 2022, disponibile in: https://www.repubblica.it/esteri/2022/10/16/news/tunisia_proteste_saied-370194690/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[67] Cfr. Cruscotto Statistico Giornaliero, disponibile in: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_14-12-2022.pdf (ultimo accesso: 14 dicembre 2022).

[68] Citati da Battistini F., "Tunisia, la fuga è una scelta per sette milioni di persone", *Corriere della Sera*, 22 ottobre 2022, disponibile in: https://www.corriere.it/opinioni/22_ottobre_22/tunisia-fuga-scelta-oltre-sette-milioni-persone-570176c0-5234-11ed-8180-68ab22e31c66.shtml (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[69] Cfr. il comunicato stampa di Frontex del 13 ottobre 2022, disponibile in: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-september-vlgp1C (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

rativa delle donne migranti, la promozione della partecipazione, della cultura e dello sport, la promozione di canali legali di ingresso.

Inoltre, gli sforzi del Governo – anche grazie al contributo del fondo FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione) – si sono concentrati sull'ampliamento, rafforzamento e consolidamento dei servizi del territorio a favore dell'integrazione, in un'ottica di prossimità, così da renderli maggiormente accessibili anche agli utenti stranieri.

Per quanto riguarda in particolar modo l'accoglienza di richiedenti e detentori di protezione internazionale, si è adottato un nuovo schema di capitolato per la gestione delle strutture di accoglienza, sono stati innalzati i livelli di assistenza presso i centri governativi e di accoglienza straordinaria, introducendo servizi aggiuntivi a beneficio dei richiedenti asilo. Inoltre, si è provveduto a rimodulare gli oneri prestazionali e la dotazione del personale relativi ai servizi essenziali già garantiti, quali l'accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale, la mediazione linguistico-culturale e l'orientamento legale. Sono stati poi definiti nuovi standard igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza dei centri di accoglienza per i migranti, nonché più idonee misure di prevenzione, controllo e vigilanza nei confronti di aderenti a organizzazioni terroristiche internazionali o di chi fa propaganda attiva a loro favore.

Sempre a proposito del sistema di accoglienza nazionale, è stato stabilito un incremento delle dotazioni finanziarie per l'anno 2022, con l'obiettivo di ampliare la rete nazionale di accoglienza per un ammontare complessivo di 8mila posti così distinti: 3mila posti inizialmente messi a disposizione per i cittadini afghani e successivamente resi disponibili anche per gli ucraini, 470 posti finanziati sulla base delle richieste di ampliamento "Afghanistan" e ulteriori 4.530 posti.

La presente rassegna dell'accoglienza in Italia non può concludersi senza un accenno agli sbarchi, che nel 2022, come già accennato, sono aumentati: in base ai dati del Ministero dell'Interno, al 14 dicembre 2022 sono giunte sulle nostre coste 98.384 persone rispetto alle 63.076 del 2021[70]. A tal riguardo, occorre riservare una sottolineatura critica al trattamento subito dalle Organizzazioni non governative che operano nel Mediterraneo con navi proprie per prestare soccorso ai molti migranti che rischiano di perdere la vita nel tratto di mare tra le coste africane e quelle italiane. Come evidenziato dal *Rapporto ISMU* degli ultimi anni, tali organizzazioni vengono poste al centro del dibattito sul piano mediatico, con il rischio di operare un'indebita criminalizzazione, trascurando invece altri aspetti della gestione degli arrivi e dell'accoglienza che necessitano di maggiore attenzione. Peraltro, le navi delle Ong sono responsabili di una minima parte degli sbarchi che avvengono nel nostro paese. Secondo il Dossier che il Viminale pubblica ogni anno in agosto, infatti, il 53% dei migranti è approdato in Italia con mezzi propri, mentre il restante 47% è stato soccorso in mare e poi fatto sbarcare nei nostri porti; tuttavia, solo il 16% è stato soccorso da navi di Ong: le operazioni cosiddette "Sar" (*Search and Rescue*) sono coordinate ed eseguite in gran parte dalla Guardia Costiera, che può anche disporre che navi

[70] Cfr. http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_14-12-2022.pdf (ultimo accesso: 14 dicembre 2022).

mercantili che si trovano nelle vicinanze di un'imbarcazione a rischio di affondamento intervengano in soccorso di quest'ultima[71]. Per questo motivo, appare pretestuosa l'accesa polemica innescata dal governo italiano, che nell'ottobre 2022 ha insistentemente richiesto che i migranti soccorsi dalle navi Ong venissero accolti dai paesi di cui quelle navi battono bandiera. Se è vero che altri paesi hanno dato scarsa attuazione agli accordi presi nel corso degli ultimi anni sul ricollocamento volontario di quote di migranti, appare vano cercare di ottenere il rispetto di tali accordi strumentalizzando il ruolo delle Organizzazioni non governative e alzando i toni con i partner europei. Oltre a cercare nuove soluzioni diplomatiche per raggiungere obiettivi soddisfacenti sul piano del ricollocamento negli altri paesi, l'Italia potrebbe tentare un'altra strada, possibilmente più promettente, ossia quella di richiedere in sede europea maggiori risorse per potenziare ulteriormente il sistema di accoglienza, così da attenuare la pressione nei luoghi di approdo e nei grandi centri, di cui si lamentano spesso le pessime condizioni.

Con riferimento alle modalità di accoglienza, infine, si è fatto cenno in precedenza (cfr. par. 2.1) ai validi interventi attivati per i rifugiati ucraini: benché questi costituiscano, come si è già precisato, un caso del tutto particolare, c'è ragione di ritenere che le misure adottate in loro favore possano diventare un utile riferimento per varare un sistema di accoglienza e di integrazione efficace che valga per tutte le persone in fuga, alle quali va sempre assicurato il rispetto dei diritti umani indipendentemente dal paese di provenienza e dall'appartenenza etnica.

3.4 Il perdurare di discriminazioni e di razzismi

Il 21 marzo del 2022, in occasione della giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale, il segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha dichiarato:

> *"Il razzismo continua ad avvelenare le istituzioni, le strutture sociali e la vita quotidiana in ogni società. Continua ad essere causa di persistente disuguaglianza. Nessun paese è immune dall'intolleranza o libero dall'odio [...]. Dobbiamo ascoltare coloro che fanno esperienza dell'ingiustizia ed assicurare che le loro preoccupazioni e richieste siano al centro degli sforzi per abbattere le strutture discriminatorie"*[72].

In Europa, le ricerche più recenti e i dati più aggiornati confermano un quadro allarmante: le minoranze etniche, i migranti e i loro discendenti continuano a fare esperienza di razzismo e discriminazione a livello individuale, istituzionale e strutturale (FRA, 2017; FRA, 2022). La pandemia Covid-19, come già evidenziato nei precedenti *Rapporti ISMU*, ha ulteriormente alimentato i fenome-

[71] Cfr. le *Frequently Asked Questions* sulle attività di soccorso in mare pubblicate sul portale della Guardia Costiera, disponibile in: https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Pages/faq-sar.aspx (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[72] Traduzione nostra. Il messaggio completo in inglese è disponibile in: https://www.un.org/en/observances/end-racism-day/messages (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

ni discriminatori e di razzismo anche nel contesto italiano. L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (UNAR) ha ricevuto nel corso del 2021 numerose segnalazioni relative alla campagna vaccinale anti Covid-19 che ha escluso dalla possibilità di essere vaccinati i cittadini stranieri, compresi quelli europei, non in possesso di un regolare permesso di residenza. UNAR ha dichiarato che tale pratica costituisce una forma di discriminazione istituzionale in quanto nega ad alcuni cittadini l'accesso ai servizi essenziali[73].

Il protrarsi, e in alcuni casi il peggioramento, degli episodi di discriminazione e razzismo ha spinto all'azione numerose realtà sia a livello istituzionale (Commissione europea e governi nazionali) sia al livello della società civile (ad esempio, i movimenti contro il razzismo). **Per quanto concerne l'Europa, un passo significativo nella lotta alla discriminazione e al razzismo è rappresentato dall'adozione del Piano di azione contro il Razzismo (2020-2025)**. In seguito all'adozione di tale piano, la Commissione europea ha invitato tutti gli Stati membri ad elaborare una strategia di contrasto al razzismo e alla discriminazione in collaborazione stretta con gli equality bodies e con la società civile. Alcuni paesi, secondo gli ultimi dati disponibili (FRA, 2022), hanno già un piano di azione contro la discriminazione e il razzismo. Tra questi, per esempio, si segnalano i Paesi Bassi (National anti-discrimination Action Programme) e la Svezia (National plan to combat racism, similar forms of hostility and hate crime) dal 2016, la Germania a partire dal 2017 (National action plan to fight racism), la Grecia dal 2020 (National action plan to fight racism), la Finlandia dal 2021 (An equal Finland: Government action plan for combating racism and promoting good relations between population groups). La Spagna, in particolare, si distingue per aver attivato sin dal 2011 una strategia nazionale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza, alla quale ha affiancato un piano di azione per combattere i crimini d'odio (2019-2021) e uno Strategic Framework for Citizenship and Inclusion against Xenophobia and Racism (2021-2027). Attualmente, sono dieci gli Stati europei che hanno adottato un piano di azione o una strategia per combattere il razzismo e la discriminazione etnica, considerando sia i membri dell'UE sia i paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea. Altri Stati, tra cui l'Italia, hanno recentemente avviato un processo per la stesura di un piano nazionale. In particolare, per quanto riguarda il contesto italiano, nel corso del 2021 UNAR ha pubblicato un "Avviso di manifestazione di interesse per la partecipazione delle associazioni e degli enti operanti nel campo della prevenzione e del contrasto alle discriminazioni etnico-razziali alla definizione del Piano nazionale di azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2021-2025"[74].

Una significativa novità legislativa che riguarda l'Italia, sempre in tema di

[73] Cfr. l'appello rivolto dall'UNAR all'allora Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 Figliuolo, disponibile in: https://unar.it/portale/documents/20125/63457/LETTERA+UNAR+AL+COMMISSARIO+FIGLIUOLO.pdf/f03dd1b9-7b02-cd15-8ad9-24c66bf1e470?t=1629884712972 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[74] Disponibile in: https://www.unar.it/portale/-/avviso-di-manifestazione-di-interesse-per-definizione-del-piano-nazionale-contro-il-razzismo-la-xenofobia-e-l-intolleranza-2021-2025 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

lotta alla discriminazione e al razzismo, è l’adozione, con decreto direttoriale del 23 maggio 2022, della Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030). Tale strategia, recante misure per la non discriminazione e l’inclusione sociale e socio-economica di Rom e Sinti, è stata adottata in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01). Si ricorda a tale proposito che nel 2020 a livello europeo è stato approvato il nuovo “EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation until 2030”[75] a cui è seguita la richiesta agli Stati membri di elaborare dei piani strategici nazionali rivolti alle minoranze rom. I dati dimostrano infatti che i rom rappresentano la minoranza più discriminata a livello europeo e la situazione, anche in Italia, è particolarmente preoccupante. Gli ultimi dati dell’Eurobarometro mostrano infatti che l’Italia si posiziona agli ultimi posti tra i paesi membri dell’UE in termini di pregiudizi nei confronti delle minoranze Rom (European Commission, 2019).

Numerosi fatti di cronaca degli anni più recenti, al di fuori o all’interno dei confini italiani, hanno riacceso il dibattito sull’odio interetnico e sul razzismo. Basti pensare che nel solo triennio 2019-2022 sono state vandalizzate 53 chiese a Bruxelles, oltre a 12 cimiteri, 2 abbazie e 1 monastero. In ambito sportivo gli episodi di razzismo sono particolarmente numerosi e preoccupanti. Tra le varie iniziative, in Italia Lega Serie A e UNAR hanno promosso la campagna “Keep Racism OUT” per combattere il razzismo e ogni forma di discriminazione sui campi della serie A[76].

Anche nella vita quotidiana si registrano situazioni preoccupanti: per esempio, un portiere di origine bengalese è stato aggredito e insultato per il colore della pelle da una coppia di turisti[77]. Nel mondo dei social media sono numerosi e in crescita i discorsi d’odio, come dimostra la vicenda riportata da una giovane laureata afrodiscendente che ha denunciato di essere stata insultata sui social per il colore della sua pelle. Nel complesso i dati evidenziano situazioni di discriminazioni etniche e religiose diffuse. Questi dati allarmanti richiedono uno sforzo concreto a tutti i livelli per far fronte a un fenomeno esteso che necessita di interventi e di risposte efficaci provenienti da più attori, istituzionali e non.

Nel corso del 2022 si sono intensificate anche le discussioni terminologiche. Pensiamo al dibattito sulla parola “razza” e alla richiesta, da parte di alcuni, di eliminarla da ogni testo europeo e, in particolare, dall’articolo 3 della Costituzione italiana. Tale posizione fa leva sul fatto che la genetica ha ampiamento dimostrato che non esistono razze all’interno della specie umana: cancellare la parola “razza” dalla Costituzione significherebbe epurare il “linguaggio dello Stato” di un termine privo di fondamento e inopportuno allineandosi alle evidenze scientifiche, come è stato deciso in Francia nel 2018. A questo argomento se ne oppone un altro, che sostiene che, sebbene non esistano biologicamen-

[75] COM(2020)620 final, Brussels, 7 October 2020.

[76] Cfr. il sito dell’UNAR, disponibile in: https://unar.it/portale/web/guest/-/lega-serie-a-e-unar-scendono-in-campo-insieme-con-la-campagna-keep-racism-out- (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[77] Cfr. il sito del’UNAR, disponibile in https://unar.it/portale/-/aggressione-e-rapina-con-insulti-razzisti-al-portiere-di-un-b-b-arrestata-coppia-a-palermo-1 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

te, “le razze” esistono dal punto di vista culturale e sociale, con conseguenze drammaticamente concrete. Per questo motivo, la parola “razza” deve rimanere nella Carta costituzionale per ribadire il fermo rifiuto delle ideologie razziste che ispirarono il nazismo e il fascismo, espresso dai costituenti. È questa la direzione presa dalla Germania, dove pure tra il 2020 e il 2021 si è acceso un vivace dibattito in materia.

3.5 Le persecuzioni religiose

Tra i motivi che inducono le persone a fuggire e cercare riparo in zone o paesi diversi da quelli di cui sono originari vi sono le persecuzioni di carattere religioso. A tal riguardo, appare doveroso ricordare quelle subite dai cristiani in tutto il mondo, citando il rapporto che Open Doors ha diffuso, in occasione della Giornata mondiale del rifugiato, dal titolo “The Church on the Run”, riguardante i cristiani sfollati e rifugiati. L’indagine, svolta tramite ricerche documentali, questionari e interviste a esperti regionali di Open Doors, delinea i principali fattori che, nel caso di perseguitati per motivi religiosi, costringono i cristiani a lasciare le loro case e le conseguenze che la fuga ha sulle vite loro e di chi invece resta. Costringere ad allontanarsi da casa o dalle comunità di origine i cristiani – esordisce il rapporto – può essere una deliberata strategia di persecuzione religiosa. Talvolta l’allontanamento può essere “percepito come un involontario effetto secondario della persecuzione, ma in molti casi è intenzionale e può fare parte di una strategia per sradicare completamente il cristianesimo da un villaggio, da una regione o da una nazione. In alcuni casi si tratta di una strategia dichiarata e pubblica, in altri è invece segreta e informale” (Open Doors 2022: 3). La persecuzione inoltre non sempre finisce una volta che è stato lasciato il paese di origine perché i cristiani possono essere vittime di persecuzione in qualsiasi fase del loro viaggio. In effetti hanno maggiori probabilità di subire violenze fisiche e psicologiche a causa della loro identità e pratica religiose persino quando dovrebbero considerarsi al sicuro e questo succede anche perché, come sottolinea il rapporto nelle pagine introduttive, “il loro bisogno di protezione è spesso poco compreso o persino volutamente ignorato (Open Doors 2022: 5)”; inoltre “sebbene ciò possa essere dovuto a una negligenza involontaria, in alcuni casi i governi e le organizzazioni internazionali (o i rispettivi rappresentanti) possono essere complici della discriminazione e delle privazioni dei cristiani profughi” (Open Doors 2022: 3).

Le dinamiche stesse, complesse e molteplici, che forzano le persone ad andarsene per motivi religiosi ricevono scarsa attenzione, spiega Open Doors. Il World Watch Research, il dipartimento di ricerca dell’associazione, ha individuato quattro agenti primari che, da soli o in sinergia, svolgono un ruolo chiave nella decisione dei cristiani di trasferirsi altrove, individualmente o in gruppo, abbandonando casa, famigliari e comunità, tali agenti sono individuati in: famiglia, stato, comunità e gruppi religiosi violenti che agiscono.

La pressione famigliare a trasferirsi altrove colpisce sempre chi si converte al cristianesimo. Accade infatti spesso che il convertito venga espulso e rinnega-

to dai familiari, minacciato di morte, sottoposto a vessazioni così forti da fargli ritenere la fuga l’unica via di scampo. La pressione statale si manifesta sia con leggi che limitano, controllano e proibiscono la pratica religiosa, sia omettendo di proteggere le comunità cristiane minacciate e di perseguire chi viola la libertà religiosa e usa violenza su di loro. Le comunità, di quartiere o dei villaggi, estromettono o convincono a partire famiglie e persone cristiane con abusi e umiliazioni, isolandole, negando l’accesso a risorse e mezzi di sostentamento. Infine, a costringere alla fuga i cristiani sono i gruppi religiosi radicali violenti che li terrorizzano, specie nei paesi in cui sono una minoranza, con attacchi e attentati, con il dichiarato obiettivo di liberare della loro presenza il territorio in cui agiscono, sia esso una nazione o una regione.

Il numero più elevato di cristiani sfollati e rifugiati si registra in 27 Stati del nostro pianeta che fanno tutti parte dei 50 in cui la persecuzione contro di loro è più dura. Open Doors ha esteso la ricerca ad altri 26 Stati, per un totale di 76, individuando in tutto 58 paesi in cui dei cristiani risultano sfollati e rifugiati.

In Africa subsahariana i maggiori responsabili della fuga in massa dei cristiani sono i gruppi jihadisti affiliati ad al Qaeda e all’ISIS, attivi ormai in almeno 15 paesi (cfr. par. 3.2). Secondo le stime disponibili, in Nigeria almeno 17 cristiani vengono uccisi ogni giorno a causa della loro fede, e ciò accade da circa un decennio, da quando sigle islamiste, come Boko Haram e lo Stato Islamico della Provincia dell’Africa occidentale (ISWAP, affiliato all’ISIS), hanno preso di mira i cristiani e altri gruppi religiosi. La Costituzione nigeriana garantisce libertà di culto, ma ci sono pratiche e leggi discriminatorie che colpiscono una vasta gamma di individui a causa della loro appartenenza religiosa. Nella regione anglofona che confina con la Nigeria le attività della Chiesa cattolica e di altre associazioni umanitarie diventano sempre più rischiose a causa di violenze e rapimenti[78].

Anche nel Nord Africa e in Medio Oriente i jihadisti sono una gravissima minaccia. I convertiti al cristianesimo a volte corrono rischi anche dopo che hanno lasciato il paese d’origine. In Asia i principali fattori di pressione a fuggire sono le comunità che infieriscono sulle minoranze cristiane, le famiglie incapaci di accettare che un parente abiuri e si converta al cristianesimo, alcuni Stati che limitano la libertà religiosa, primo fra tutti la Cina.

Non mancano casi di persecuzione anche nella nostra Europa. Attualmente, la Francia e altri paesi europei non garantiscono adeguatamente i diritti e le libertà di coloro che desiderano cambiare religione, in particolare di coloro che decidono di abbandonare la religione musulmana. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione europea e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali sono chiare fonti di diritto internazionale che garantiscono questo specifico diritto. Un rapporto dell’European Centre for Law and Justice ha evidenziato che il 15% delle perso-

[78] Cfr. “Rapiti cinque preti, una suora e due laici in Camerun: continuano violenze, rapimenti ed estorsioni nella regione anglofona”, *Il Messaggero*, 18 settembre 2022, disponibile in: https://www.ilmessaggero.it/mondo/chiesa_missionari_camerun_rapimento_riscatto_islam_jihadisti_africa_papa_francesco-6935911.html?refresh_ce.

ne nate in Francia da almeno un genitore musulmano si dichiara "non musulmano" (ECLJ, 2022). Se consideriamo che in Francia ci sono circa 4,9 milioni di musulmani, secondo una stima approssimativa il 15% rappresenta quasi 735mila persone. È anche da rilevare che molti cristiani ex-musulmani si nascondono o fanno di tutto per diventare "invisibili", sono particolarmente discreti nella loro pratica religiosa, oppure non diventano mai membri di una parrocchia o di una comunità, e quindi vivono il loro cristianesimo spesso "in solitudine" (Ibid.).

La strage di cristiani avvenuta il giorno di Pentecoste in Nigeria, a cui si è sopra fatto riferimento (cfr. par. 3.2), ha rimesso la questione dei cristiani perseguitati anche al centro dell'attenzione del Parlamento UE. Il 20 maggio 2022, Jean-Paul Garraud, europarlamentare francese del gruppo "Identità e Democrazia", aveva proposto un dibattito sulla persecuzione dei cristiani e sulla cristianofobia, con un focus particolare sul caso di Deborah Samuel Yakubu, studentessa nigeriana lapidata e bruciata il 12 maggio 2022 con l'accusa di blasfemia contro l'Islam. Garraud ha denunciato che "nonostante questi fatti, la Commissione europea non vuole designare un coordinatore per la lotta contro la cristianofobia, mentre c'è un coordinatore per l'antisemitismo o l'islamofobia". La sua richiesta era stata infatti respinta con 244 voti contrari, 231 a favore, e 19 astensioni. In questo dibattito al Parlamento europeo sono in effetti emerse tutte le contraddizioni dell'Europa. Ad alcuni europarlamentari che esprimevano una ferma condanna delle violenze, se ne sono opposti altrettanti che negavano ogni motivazione religiosa dell'attacco, attribuendo piuttosto le violenze al conflitto sorto tra i pastori fulani (musulmani) e i cristiani a causa del cambiamento climatico, che costringe i pastori a muoversi e a occupare i terreni dei cristiani. È una tesi quanto meno ardita, nel paese dove, come evidenziato, da anni Boko Haram fa strage di cristiani, in cui anche il sedicente Stato islamico è presente con le sue milizie, e dove gli stessi fulani si sono radicalizzati e organizzati.

3.6 La minaccia jihadista

Insieme al tema delle persecuzioni religiose, rimane imperativo ricordare la minaccia jihadista. Benché negli ultimi anni non sia stato al centro dell'attenzione, il nostro monitoraggio ha sempre sottolineato, al contrario, come il pericolo della radicalizzazione di marca jihadista resti drammaticamente latente[79]. A tal riguardo, appare utile citare lo screening settimanale operato dall'osservatorio *The Counter Extremism Project*, che scandaglia i siti dei principali social media – Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, Telegram – e riporta con precisione gli account individuati che generano o fanno da cassa di risonanza della propaganda jihadista. Come documentato dal progetto, sono ancora moltissimi i profili di

[79] Come riportato da EuroPol, nel 2021 sono stati compiuti 3 attacchi jihadisti all'arma bianca, mentre 11 ne sono stati sventati (cfr. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf - ultimo accesso: 15 novembre 2022). I paesi interessati sono stati Danimarca, Francia, Germania, Ungheria, Spagna e Svezia. Nel 2022, fino al mese di novembre, si sono verificati due attacchi ricondotti dagli inquirenti al jihadismo: una sparatoria a Oslo (25 giugno) e l'uccisione di un poliziotto all'arma bianca a Bruxelles (10 novembre).

individui e di gruppi che pubblicano e condividono video, dichiarazioni e slogan che inneggiano alle organizzazioni jihadiste, tra le quali quelle che sono andate rafforzandosi in Africa, in particolare nel sempre più instabile Sahel, nonché in Afghanistan. Il progetto conduce altresì, da molti anni, un'intensa campagna affinché vengano cancellati gli account che diffondono tali contenuti, richiamando le piattaforme di social media alla loro responsabilità di non divenire veicolo di questi messaggi. Tuttavia, si lamenta la scarsa solerzia di queste aziende, accusate da più parti di non fare abbastanza per arrestare la circolazione della propaganda jihadista poiché, si presume, ancorate all'interesse per i profitti generati dalle numerose condivisioni degli utenti e dal cosiddetto *clickbait* prodotti da video sempre più estremi e violenti. Peraltro, questo pericolo riguarda anche la radicalizzazione estremista di estrema destra, che adotta il medesimo repertorio comunicativo in termini di estetizzazione della violenza e di costruzione di un "nemico" da combattere, almeno per quanto riguarda la propaganda diffusa online.

Tuttavia, come è stato spiegato anche nelle scorse edizioni del *Rapporto ISMU*, la mera presenza di contenuti violenti online non basta per spiegare le cause della radicalizzazione. Per contrastare e prevenire l'innescarsi di tali processi, i policy-maker e gli operatori del settore stanno ponendo sempre di più l'enfasi sulla necessità di adottare un approccio cosiddetto "*whole-of-society*", oltre a un approccio "*whole-of-governement*". Quest'ultimo si basava sulla constatazione, maturata negli Stati Uniti a partire dall'11 settembre e in Europa gradualmente negli anni successivi, che la salvaguardia della sicurezza e la protezione da simili minacce non potesse rimanere competenza dello Stato solo al livello del governo centrale (i Ministeri competenti in materia con l'apparato di difesa dell'ordine pubblico), ma fosse necessario sollecitare tutti i livelli di governance (Rasmussen, 2021). L'approccio "*whole-of-society*", tuttavia, va oltre, poiché fa leva non solo sull'attivazione dei diversi apparati statali e sui presìdi della macchina dello Stato a livello locale, ma anche sul coinvolgimento delle diverse anime della società civile (Dews, 2021). Anche nell'ambito della prevenzione in materia di salute e della lotta alla corruzione si discute della necessità di implementare un approccio "*whole-of-society*" e multi-stakeholder, non già per dispensare lo Stato dai propri obblighi, ma per colmare l'inevitabile *gap* tra l'azione statale e i bisogni di singoli contesti. Nel caso del contrasto del jihadismo, l'attività di controllo e repressione che lo Stato può condurre si scontra con l'oggettiva difficoltà di monitorare le persone che "potrebbero" radicalizzarsi. La letteratura è unanime, infatti, nel riconoscere che è impossibile identificare un "profilo-tipo" socio-demografico di colui o colei che potrebbe radicalizzarsi: per questo motivo, come è noto, in molti casi i perpetratori degli attacchi avvenuti in Europa negli ultimi anni non erano conosciuti dalle forze dell'ordine, poiché la loro radicalizzazione era rimasta sottotraccia. Al contrario, un aspetto su cui concordano gli esperti riguarda il fatto che, nonostante il jihadismo sia un fenomeno ramificato a livello transnazionale, che tocca paesi in continenti diversi, la radicalizzazione avvenga in base a fattori molto specifici e contestuali: i percorsi di avvicinamento all'estremismo violento avrebbero infatti a che fare con dinamiche e fattori eminentemente locali o peculiari di de-

terminate "ecologie" ove l'adesione al jihadismo diviene un'opzione "plausibile" (Introini, Mezzetti, 2017). Ad esempio, si può citare il caso di quartieri a rischio di disgregazione sociale in termini di abbandono delle istituzioni, delinquenza, traffico di droga, ove possono attecchire l'attivismo di un determinato predicatore carismatico (ad esempio a Nizza, in Francia) o l'influenza di specifiche reti di connazionali, provenienti da paesi in cui ha preso piede il salafismo (nel caso italiano, questo è stato notato in reti composte da persone provenienti dall'area balcanica o dalla Tunisia). Proprio in ragione dei meccanismi proteiformi e specifici che sono all'origine dei diversi percorsi di radicalizzazione, allora, anche l'azione di contrasto deve dispiegarsi in molteplici direzioni, facendo leva in particolare su chi si trova nella migliore posizione per avere accesso alle comunità e ai contesti locali. Di qui, si manifesta la necessità di coinvolgere la società civile attraverso un approccio multi-stakeholder e multi-livello, coinvolgendo ad esempio le istituzioni educative, i servizi sociali, i centri sportivi e di aggregazione giovanile, favorendo l'azione di educatori di strada, ingaggiando i luoghi di culto e le associazioni religiose come co-protagonisti dell'azione di contrasto alla radicalizzazione. In altre parole, le prospettive e i "punti di accesso" di tutti gli interlocutori attivi localmente diventano rilevanti per cogliere i segnali della diffusione di ideologie che minano nel profondo la coesione sociale e rischiano di ispirare azioni violente, in un processo "dal basso" che vede la tutela della sicurezza non solo come un obbligo degli apparati di sicurezza statali, ma come un "bene comune" da salvaguardare attraverso uno sforzo condiviso. Una valutazione dell'adozione di un simile approccio condotta in Belgio riferisce in effetti dell'apprezzamento registrato da tutte le parti chiamate in causa per essersi potute esprimere su interventi che avrebbero riguardato i quartieri in cui già operano, senza che questi venissero solo "calati dall'alto" (Pauwels, 2021). Invero, il rapporto sottolinea l'efficacia di un disegno condiviso delle azioni da condursi, attraverso la consultazione di tutti i partner (Ibid.).

La necessità di adottare un simile approccio è peraltro emersa con evidenza nel processo riguardante i tragici fatti del 13 novembre 2015, in cui la Francia tutta si è stretta intorno alle vittime dell'attentato del Bataclan e delle sparatorie in diversi quartieri della capitale francese. Benché non si tratti del primo processo per terrorismo jihadista in Europa, questo procedimento è stato giustamente definito storico ed eccezionale per il fatto che uno dei perpetratori degli attacchi – Salah Abdeslam – fosse presente in aula (mentre in molte altre occasioni i responsabili muoiono nel corso degli attentati) e per il numero record di 2.500 persone che si sono costituite parte civile. Questo, insieme alla presenza di numerosi media francesi e internazionali e ai timori per la sicurezza, ha reso necessario allestire un'aula speciale all'interno dello storico Palazzo della Giustizia dell'Ile de la Cité, poiché le associazioni delle vittime hanno esplicitamente richiesto che per il processo non si scegliesse un luogo capiente ma "anonimo" come una caserma o un palazzetto sportivo, ma che si preservasse al contrario la forza simbolica del tribunale come culla della giustizia. Questo processo, più di tutti gli altri processi di questo tipo, infatti, ha assunto il significato di risposta dello stato di diritto e delle istituzioni democratiche "alla barbarie",

come affermato dal Ministro della Giustizia francese[80]. Il procedimento, durato oltre dieci mesi, con molte giornate dedicate alla dolorosa testimonianza dei sopravvissuti, si è concluso con un verdetto che ha riconosciuto tutti gli imputati colpevoli di quello di cui venivano accusati, e con la sentenza di condanna all'ergastolo senza condizionale per Salah Abdeslam. Nessun ricorso è stato presentato, segno di una decisione equanime e inappuntabile, nonché di una conduzione giudicata ineccepibile. In effetti, nonostante l'elevato rischio che gli imputati alla sbarra potessero trasformare la loro possibilità di difendersi in una tribuna, non sono occorsi incidenti di questo tipo. Così, la pur grande attenzione che si è giustamente concentrata sul processo non è divenuta clamore sensazionalistico: benché eccezionale per la portata simbolica, per i temi affrontati e per la complessa macchina organizzativa che ha richiesto, si è trattato di un rito condotto secondo le "normali" formule e regole della giustizia, che hanno sottolineato la forza delle istituzioni democratiche, consentendo di restituire dignità alle vittime, da un lato, assicurando al contempo un equo processo e il pieno diritto di difesa, dall'altro. Invero, un simile esempio rappresenta un motivo di grande speranza per la tenuta e la resilienza delle democrazie occidentali, nei tempi difficili che stiamo attraversando.

Riferimenti bibliografici

Amnesty International (2022), *Afghanistan: Death in slow motion: Women and girls under Taliban rule*, Research Report, disponibile in: https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/5685/2022/en/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Cesareo V. (2022), "Le migrazioni in un mondo sempre più insicuro", in Fondazione ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-60, disponibile in: https://www.ismu.org/ventisettesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2021/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Cesareo V. (2015), *La sfida delle migrazioni*, Vita e Pensiero, Milano.

Constantin S. (2022), *Ethnic and linguistic identity in Ukraine? It's complicated*, EURAC Science Blogs, disponibile in: https://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/ethnic-and-linguistic-identity-in-ukraine-it-s-complicated (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Dews D. (2021), *'Whole of Society' Approach? Exploring Civil Society Inclusion in National Frameworks to Prevent and Counter Violent Extremism*, Global Center on Cooperative Security – Policy Brief, disponibile in: https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2021/07/GCCS-PB-Civil-Society-Inclusion-National-Frameworks-Prevent-Counter-Violent-Extremism-2021.pdf (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

[80] Cfr. Lepoivre A., "Attentats du 13-Novembre: pour Éric Dupond-Moretti, "la justice doit être au rendez-vous"", *BFMTV,* 8 settembre 2022, disponibile in: https://www.bfmtv.com/police-justice/attentats-du-13-novembre-pour-eric-dupond-moretti-la-justice-doit-etre-au-rendez-vous_AV-202109080120.html (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Di Pascale A. (2022), *L'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, Fondazione ISMU, disponibile in: https://www.ismu.org/laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nell-unione-europea/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

ECLJ (2022), *The Persecution of Ex-Muslim Christians in France and in Europe*, Report, disponibile in: http://media.aclj.org/pdf/The-Persecution-of-ex-muslim-christian-in-France-and-in-Europe.pdf (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Erdal M.B., Jumbert M.G. (2022), *Different Responses to Mobility at Europe's Borders*, PRIO blogs, disponibile in: https://blogs.prio.org/2022/04/different-responses-to-mobility-at-europes-borders/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

European Commission (2019), *Special Eurobarometer 493. Report on Discrimination in the European Union*, disponibile in: https://webgate.ec.europa.eu/ebsm/api/public/deliverable/download?doc=true&deliverableId=71116 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Ferrari Zumbini R. (2022), *L'occidente nella trappola di Narciso,* in "Limes" n. 5, Gedi Gruppo Editoriale, Roma, pp. 121-125.

Flatland E. (2019), *La frontiera. Viaggio intorno alla Russia,* Marsilio Editori, Venezia.

FRA (2022), *Fundamental Rights Report 2022*, disponibile in: https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results*, disponibile in: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Furlanetto V. (2022) "Tania e gli altri. Storie di minori in fuga dalla guerra", in Alfieri M., Barbieri F. (a cura di), *Ucraina 24.02.2022. L'invasione russa e le conseguenze della guerra in Europa*, Supplemento al mensile 2/2022, Il sole 24 ore, Milano.

Hangartner D., Dinas E., Marbach M., Matako, K., Xefteris D. (2019), *Does Exposure to the Refugee Crisis Make Natives More Hostile?*, "American Political Science Review", 113(2), pp. 442-455.

ICMPD (2022), *Europe's Ukrainian refugee crisis: What we know so far*, ICMPD Expert Voice, disponibile in: https://www.icmpd.org/news/europe-s-ukrainian-refugee-crisis-what-we-know-so-far (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

IDMC (2022), *Global Report on Internal Displacement 2021*, disponibile in: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Introini F., Mezzetti G. (2017), "Storie di jihadismo. Il processo di radicalizzazione e la sua plausibilità", in Fondazione ISMU, *Ventiduesimo Rapporto ISMU sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano, pp. 293-318.

ISS (2021), *Terrorism in Côte d'Ivoire is no longer just an external threat,* disponibile in: https://issafrica.org/iss-today/terrorism-in-cote-divoire-is-no-longer-just-an-external-threat (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Livi Bacci M. (2022), *Per terre e per mari*, Il Mulino, Bologna.

Lombardi M. (2022), *Mercenari e milizie: un puzzle inestricabile*, in “Vita e Pensiero”, n. 3, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Mehra T.,Torley A. (2022), *Foreign Fighters, Foreign Volunteers and Mercenaries in the Ukrainian Armed Conflict*, ICCT Publications, disponibile in: https://icct.nl/publication/foreign-fighters-volunteers-mercenaries-in-ukraine/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Moscatelli O. (2022), *Putin e putinismo in guerra,* Salerno Editrice, Roma.

Open Doors (2022) *The Church on the Run. IDP and Refugee Report 2022*, disponibile in: https://www.opendoors.org.hk/en-US/news/latest/church-on-the-run-displacement-of-christians/IDP-Refugee-specific%20religious%20persecution%20report%20-%20Church%20on%20the%20run%20-%20June%202022.pdf (ultimo accesso: 22 nvembre 2022).

Pauwels A. (2021) *Managing a Whole-Of-Society Approach to Preventing and Countering Violent Extremism. Insights from the Flemish case*, Flemish Peace Institute, disponibile in: https://vlaamsvredesinstituut.eu/wp-content/uploads/2022/05/Analysis_Insights-Flemish-case_WholeofSociety_AP_-web.pdf (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Petracchin A., Hadj Abdou L., Crawley H. (2022), *Who is a refugee? Understanding Europe’s diverse responses to the 2015 and the 2022 refugee arrivals*, WHOLE-COMM Blogs, disponibile in: https://whole-comm.eu/blogs/who-is-a-refugee-understanding-europes-diverse-responses-to-the-2015-and-the-2022-refugee-arrivals/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Ragni C. (2022), *Romanov,* RCS MediaGroup, Milano.

Rahmat Z.S., Rafi H.M., Nadeem A., Salman Y., Nawaz F., Essar M.Y. (2022), "Child malnutrition in Afghanistan amid a deepening humanitarian crisis", *International Health*, ihac055, online first, disponibile : https://academic.oup.com/inthealth/advance-article/doi/10.1093/inthealth/ihac055/6692347 (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Rasmussen N. (2021), *Adopting a Whole-of-Society Approach to Terrorism and Counterterrorism*, Just Security Blog, disponibile in: https://www.justsecurity.org/78177/adopting-a-whole-of-society-approach-to-terrorism-and-counterterrorism/ (ultimo accesso: 22 novembre 2022).

Shcherbakova E.M. (2022), “Population Dynamics in Russia in the Context of Global Trends”, *Studies on Russian Economic Development*, 33(4), pp. 409-421.

Parte seconda
Aspetti statistici e normativi

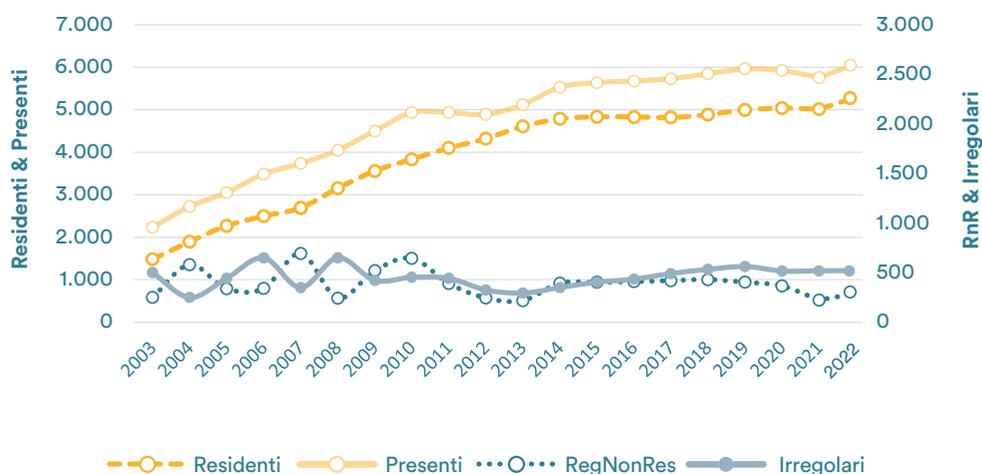
2.
Le migrazioni in Italia

Gian Carlo Blangiardo e Livia Elisa Ortensi

1. Oltre il confine di sei milioni di presenze

Il bilancio demografico del 2021, secondo anno influenzato dalla pandemia, mostra una moderata ripresa della crescita della popolazione straniera in Italia, chiudendo la fase di debolezza che si è avuto modo di segnalare nel *Rapporto* dello scorso anno (Fondazione ISMU, 2022). Il dato di stock al 1° gennaio 2022 evidenzia il passaggio oltre la soglia simbolica dei sei milioni di presenti, elevando il rapporto tra il numero di cittadini stranieri che vivono nel nostro paese e quello della popolazione "abitualmente dimorante" sul territorio italiano[1] dal 9,88% dello scorso anno al 10,07% del 2022 (entrambi al 1° gennaio).

[1] Si tratta della "Usually resident population", che Eurostat quantifica per l'Italia in 59 milioni e 607 mila al 1° gennaio 2022, a fronte dei 59 milioni e 862mila alla stessa data del 2021 (Eurostat, 2022).

Grafico 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2003-2022 per tipologia di presenza (valori in migliaia)

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

Rispetto alla dinamica delle tre componenti che determinano la consistenza globale dei presenti si rileva che, **mentre l'insieme dei residenti segna una crescita modesta (+22mila unità) – che tuttavia non impedisce un incremento della loro quota rispetto al totale dei residenti (dal 8,7% all'8,8%) – e gli irregolari registrano una moderata riduzione, anche per via di una prima contabilizzazione degli effetti della "emersione 2020"[2],** quelli che si sono decisamente accresciuti sono i c.d. "regolari non residenti", ossia i soggetti con un valido titolo di soggiorno ma non (ancora) inclusi nel collettivo dei registrati in anagrafe. Il loro aumento (+79mila) è stato determinante per rilanciare lo stock di presenze e si configura come fenomeno sostanzialmente spinto dalla intervenuta rivitalizzazione del flusso annuo dei permessi di soggiorno. Un impulso che si ritiene quindi per lo più indotto dalla componente extra-UE.

Tabella 1. Stranieri in Italia al 1° gennaio 2019-2022 per tipo di presenza (migliaia)

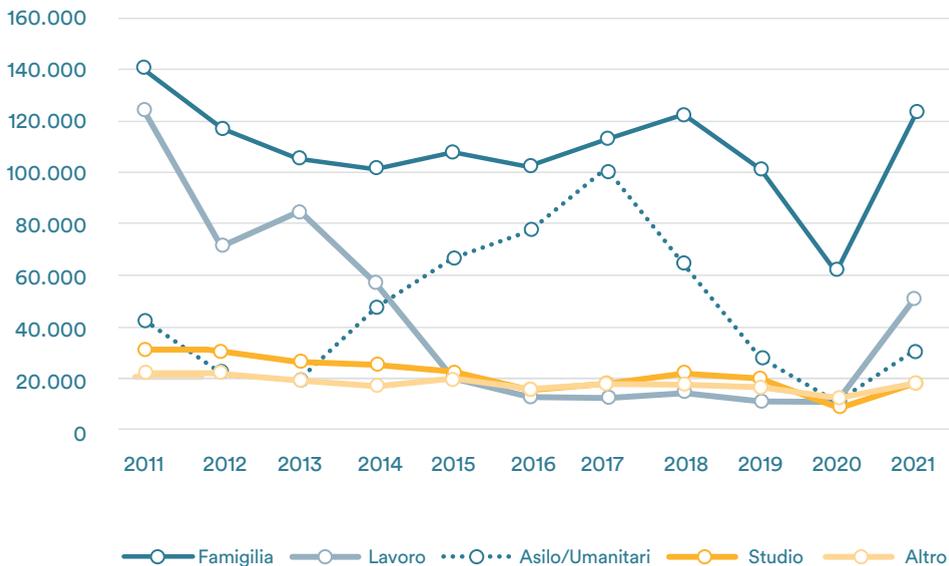
Tipologia	1.1.2019	1.1.2020	1.1.2021	1.1.2022
Residenti (*)	4.996	5.040	5.172	5.194
Regolari non residenti	404	366	224	303
Irregolari	562	517	519	506
Totale presenti	**5.962**	**5.923**	**5.915**	**6.003**

** Valori revisionati sulla base delle successive revisioni Istat post censimento 2018.*
Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

[2] Art. 103 del D.L. 34 del 2020.

Non a caso, le statistiche ufficiali (Istat, 2022) segnalano come nel 2021 siano stati rilasciati circa 242mila nuovi permessi di soggiorno, un valore più che doppio rispetto all'anno precedente (+127%), allorché l'effetto Covid-19 aveva fortemente ridimensionato i flussi di mobilità. Di fatto il dato sui nuovi permessi del 2021 ci riporta ai valori del 2018 ed è altresì comprensivo di un aumento di quelli concessi per motivi di asilo (31mila), la cui dinamica è stata in linea con la crescita del totale dei permessi e ha portato a un numero assoluto di casi superiore ai livelli pre-pandemici (2019) anche se, in termini relativi, le nuove concessioni di soggiorno per asilo e altre forme di protezione hanno assunto minore rilievo rispetto al 2019: allora rappresentavano il 15,6% del totale dei nuovi permessi e sono scesi al 12,8%.

Viceversa, **una considerevole crescita di importanza relativa si rileva per i nuovi permessi concessi per motivi di lavoro.** Tali permessi, in parte riconducibili all'emersione di persone già presenti (irregolarmente) sul territorio italiano, hanno accentrato il 21% del totale nel corso dell'anno e hanno raggiunto le 51mila unità, riportandoci in prossimità dei livelli del lontano 2014. Quanto alle altre tipologie di soggiorno, nel 2021 i permessi per studio (circa 18mila) si sono raddoppiati, rispetto all'anno precedente, ma restano ancora sotto il livello dell'epoca pre-Covid, così come si sono raddoppiati anche quelli per motivi familiari che, ribadendo la loro posizione di indiscussa maggioranza, hanno raggiunto le 122mila unità, ossia nell'ordine del livello di dieci anni prima.

Grafico 2. Numero di nuovi permessi di soggiorno per motivo. Anni 2011-2021

Fonte: elaborazioni e stime ISMU su dati Istat

2. Consistenza, dinamica e caratteri strutturali dei cittadini di paesi terzi

Il numero di cittadini non comunitari regolarmente in Italia al 1° gennaio 2022 è pari a 3 milioni e 562mila unità, circa 6 ogni 10 stranieri presenti. La loro crescita, rispetto all'anno precedente è stata di 188mila unità (+5,6%) e ha interessato pressoché tutte le principali nazionalità, con le punte maggiori per le provenienze da Bangladesh e Pakistan.

La quota di coloro che sono in possesso di un titolo di soggiorno di lungo periodo è pari a due terzi del totale (65,8%) e raggiunge i tre quarti per le provenienze europee (75,2%), con i valori massimi per quelle moldave (85,9%) e ucraine[3] (81,2%).

Dal punto di vista strutturale sussiste, nell'ambito dei cittadini di paesi terzi, un equilibrio di genere – nel complesso i maschi sono il 51% pur con una spiccata variabilità per cittadinanza – e la loro distribuzione per età è largamente più giovane rispetto alla componente italiana. L'età mediana per l'insieme dei presenti è di 36,3 anni, ma rispetto alle provenienze si va da un minimo di 30,7 anni per gli asiatici al massimo di 43,2 per i nord americani, passando per i 33,8 anni degli africani, i 38,9 degli europei e i 39,3 dei latinoamericani.

Il dettaglio delle provenienze per nazionalità al 1° gennaio 2022 vede la prevalenza dei marocchini (408mila), seguiti da albanesi (397mila), cinesi (291mila), ucraini (230mila) e indiani (162mila). Poi si collocano tre paesi con poco più di 150mila unità (Filippine, Egitto e Bangladesh) e altri quattro con oltre 100mila (Moldova, Sri Lanka, Senegal e Tunisia). Nel loro insieme questi tredici paesi accentrano il 70% delle presenze regolari provenienti dall'area extra-UE.

A livello territoriale Marocco e Albania si contendono, salvo rare eccezioni, il primato come maggior numero di presenze nelle regioni italiane. Emergono tuttavia ai primi posti le posizioni sia della Cina che dell'Ucraina. Le provenienze da quest'ultima, da tempo consolidatesi nel nostro paese, hanno certamente avuto un importante impulso a seguito delle note vicende belliche, anche se va ricordato che l'immigrazione ucraina in Italia era, già prima dello scoppio del conflitto con la Russia, al secondo posto in ambito UE, dopo la Polonia (con oltre 651mila permessi di soggiorno) ma prima della Germania – con poco più di 83mila permessi (secondo i dati Eurostat a inizio 2022) – e della Francia, con meno di 19mila.

Dei 230mila ucraini in Italia con regolare permesso di soggiorno al 1° gennaio 2022 la gran parte (81,2%) sono, come già ricordato, soggiornanti di lungo periodo e quindi con una posizione giuridico-amministrativa relativamente stabile. Ad essi si aggiunge il consistente numero di coloro che, nel corso di questi anni, hanno acquisito la cittadinanza italiana: se ne stimano 28mila al 1° gennaio 2021.

[3] Il dato si riferisce al 1° gennaio 2022 e quindi non include i successivi flussi generatisi a seguito della guerra in Ucraina.

Tabella 2. Cittadinanze di paesi terzi maggiormente presenti nelle regioni italiane al 1° gennaio 2022

Regioni	**Prime quattro nazionalità extra-UE**			
	1°	**2°**	**3°**	**4°**
Piemonte	Marocco	Albania	Cina	Perù
Valle d'Aosta	Marocco	Albania	Cina	Ucraina
Liguria	Albania	Marocco	Ecuador	Bangladesh
Lombardia	Egitto	Marocco	Albania	Cina
Bolzano	Albania	Pakistan	Marocco	Kosovo
Trento	Albania	Marocco	Pakistan	Ucraina
Trentino Alto Adige	Albania	Pakistan	Marocco	Ucraina
Veneto	Marocco	Cina	Albania	Moldova
Friuli Venezia Giulia	Albania	Serbia	Bangladesh	Stati Uniti
Emilia Romagna	Marocco	Albania	Ucraina	Cina
Toscana	Cina	Albania	Marocco	Filippine
Umbria	Albania	Marocco	Ucraina	Macedonia R.
Marche	Albania	Marocco	Cina	Pakistan
Lazio	Filippine	Bangladesh	India	Ucraina
Abruzzo	Albania	Marocco	Cina	Ucraina
Molise	Marocco	Albania	Pakistan	Ucraina
Campania	Ucraina	Marocco	Sri Lanka	Bangladesh
Puglia	Albania	Marocco	Cina	Georgia
Basilicata	Albania	Marocco	Cina	India
Calabria	Marocco	Ucraina	India	Cina
Sicilia	Tunisia	Marocco	Sri Lanka	Albania
Sardegna	Marocco	Senegal	Cina	Ucraina
Italia	**Marocco**	**Albania**	**Cina**	**Ucraina**

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat

Non è dunque casuale che questa nutrita e stabile presenza abbia recentemente costituito un fattore di attrazione sui profughi in fuga dall'Ucraina dopo lo scoppio del conflitto con la Russia, seppur in misura inferiore ad altri paesi (cfr. cap. 3 e par. 4).

3. Prosegue il passaggio alla cittadinanza italiana

Secondo le statistiche rese disponibili da Eurostat (2022), l'Italia nel 2011, con circa 50mila concessioni di cittadinanza a soggetti originari di paesi terzi, si collocava al quarto posto nella graduatoria dei 27 paesi membri, essendo largamente preceduta da Spagna (con 113mila concessioni), Francia (102mila) e Germania (90mila), e forniva un contributo del 9,7% al totale degli ingressi nel collettivo dei nuovi cittadini europei.

Dieci anni dopo (anno 2021, ultimo disponibile), la posizione del nostro paese è largamente progredita, raggiungendo, con circa 119mila casi, il secondo posto in graduatoria – dopo la Spagna e solo per circa 2mila unità in meno – e coprendo una quota doppia del totale (19%). Il tutto dopo aver detenuto la posizione leader ininterrottamente nel quinquennio pre-pandemico (2015-2019).

Passando dal 2020 al 2021 il fenomeno si è tuttavia leggermente ridimensionato. Si è scesi a 110mila concessioni a cittadini di paesi terzi anche se tra i fattori congiunturali che potrebbero spiegare tale flessione non va escluso un possibile effetto pandemia, legato ai verosimili rallentamenti procedurali e alle difficoltà di ordine burocratico che hanno caratterizzato il paese.

Più in generale, nel corso del 2021 gli stranieri, compresi i cittadini UE, che hanno acquisito la cittadinanza italiana sono stati 121.457 (oltre 10mila in meno rispetto all'anno precedente), il 90% dei quali era precedentemente cittadino non comunitario. Tra questi ultimi il 41% delle acquisizioni è avvenuta per residenza, l'11,9% per matrimonio mentre tra le restanti "altre motivazioni" (47,1%) assume il consueto ruolo dominante la trasmissione del diritto dai genitori ai figli minori ai sensi dell'art.14 dell'attuale legge[4]. Nel complesso le donne rappresentano il 49,6% del totale di coloro che hanno acquisito la cittadinanza italiana nel 2021, ma sono oltre l'81% di coloro che l'hanno ottenuta per matrimonio.

I cittadini non comunitari divenuti italiani nel 2021 sono in prevalenza albanesi (22mila), marocchini (17mila) e brasiliani (5mila); per questi ultimi hanno grande rilevanza le acquisizioni per discendenza da avi italiani. Questi tre paesi di origine coprono da soli oltre il 44% delle acquisizioni registrate nel 2021. Circa 7 casi su 10 si sono registrati al Nord, 2 al Centro e uno nel Mezzogiorno, dove hanno avuto assai più rilievo che altrove le acquisizioni per discendenza da avi italiani. Secondo stime che tengono conto dei flussi di acquisizione avvenuti nel passato si calcola che **al 1° gennaio 2021 vi fossero in Italia un milione e 471mila soggetti che hanno acquisito la cittadinanza italiana, di cui l'83,3% aventi un'origine extra-UE.** Si tratta di un collettivo con una leggera prevalenza femminile (56,3%) e che è formato da una quota rilevante di cittadini di origine albanese (18,4%) e marocchina (15,5%) associati ad una pluralità di altre provenienze molto meno rappresentate. In generale, ogni 100 stranieri albanesi resi-

[4] Si ricorda che, ai sensi della legge 5 febbraio 1992 n. 91 "La cittadinanza italiana viene acquisita automaticamente se il figlio minore del genitore che acquista o riacquista la cittadinanza italiana convive con il padre o la madre al momento dell'acquisto".

denti ci sono 52 italiani di origine albanese e per i marocchini il corrispondente rapporto è pressoché simile (44 per ogni 100), mentre il valore medio per i non comunitari è di poco superiore a 32. Dal punto di vista territoriale "i nuovi italiani" risultano fortemente concentrati in sei regioni: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Piemonte, Lazio e Toscana coprono infatti circa ¾ del totale.

Tabella 3. Cittadini extra-UE che hanno acquisito la cittadinanza italiana negli anni 2021 e 2020 per motivo della acquisizione. Primi dieci paesi (valori assoluti)

	Motivo della acquisizione			
	Residenza	**Matrimonio**	**Altro (*)**	**Totale**
		Anno 2021		
Albania	11.494	2.246	8.753	22.493
Moldova	2.269	441	923	3.633
Bangladesh	2.057	233	2.826	5.116
India	2.052	515	1.922	4.489
Pakistan	1.553	254	2.603	4.410
Egitto	1.142	282	2.107	3.531
Marocco	6.327	2.298	7.963	16.588
Argentina	119	170	3.380	3.669
Brasile	423	815	4.222	5.460
Ecuador	1.873	334	1.155	3.362
Altri paesi	15.574	5.490	15.779	36.843
Totale	**44.883**	**13.078**	**51.633**	**109.594**
		Anno 2020		
Albania	17.006	2.127	8.974	28.107
Moldova	3.113	398	829	4.340
Bangladesh	2.955	219	2.487	5.661
India	2.895	588	2.119	5.602
Pakistan	2.740	221	2.668	5.629
Egitto	897	247	1.647	2.791
Marocco	7.811	2.761	7.452	18.024
Argentina	61	104	1.552	1.717
Brasile	284	619	6.246	7.149
Ecuador	1.567	238	774	2.579
Altri paesi	18.114	5.247	13.553	36.914
Totale	**57.443**	**12.769**	**48.301**	**118.513**

** Comprende le acquisizioni di cittadinanza dei minori ottenute per trasmissione del diritto da parte di genitori divenuti italiani, dei neo-maggiorenni nati e residenti in Italia che scelgono di diventare italiani al compimento del diciottesimo anno di età e coloro che l'acquisiscono per ius sanguinis, ovvero in quanto figli o discendenti di cittadini italiani.*
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat

4. Un aggiornamento delle tendenze relative agli arrivi dall'Ucraina, agli sbarchi e alle richieste d'asilo

Se le migrazioni rappresentano la componente più dinamica nell'ambito dei flussi in ingresso e uscita dalla popolazione, la frazione dovuta ai movimenti indotti da conflitti e instabilità ne rappresenta indubbiamente l'aspetto più difficile da prevedere. Il più aggiornato e rilevante esempio è il flusso di persone che hanno lasciato l'Ucraina in seguito al conflitto iniziato il 24 febbraio 2022 con la Russia. **Il dato più recente relativo agli ucraini in possesso di un titolo di protezione temporanea in Italia si attesta a circa 162mila presenze al 21 ottobre 2022** (Protezione Civile, 2022). La punta massima di richieste si è osservata tra febbraio e maggio 2022, mentre a partire da giugno si colloca solo poco più di un quarto delle domande (26,7%). Si tratta di un flusso inferiore alle previsioni iniziali quando si era ipotizzato l'arrivo di 800mila persone[5], con un rapporto di circa 3,3 ingressi per ogni cittadino ucraino residente in Italia al 1° gennaio 2021 (poco meno di 236mila persone; Istat, 2022). Il dato attuale si attesta su livelli molto inferiori con un'attrattività relativa dell'Italia pari a circa 0,7 ingressi ogni residente, la più bassa dopo l'Ungheria e simile ai livelli della Grecia. La popolazione ucraina presente in Italia è tra quelle caratterizzate dal maggior grado di femminilizzazione in Europa, seconda nell'ambito dell'Unione europea alla sola Grecia[6], dalla massiccia presenza di donne ultrasessantenni e dall'estrema concentrazione lavorativa nell'ambito del lavoro di cura. La diffusione di alloggi in coabitazione con il datore di lavoro o in condivisione rende questa comunità particolarmente debole relativamente alla capacità di offrire ai familiari una sistemazione abitativa adeguata. Tale aspetto, a fronte di famiglie che sono spesso massicciamente transnazionali con membri insediati in paesi diversi può spiegare perché, nonostante l'Italia ospiti una delle comunità ucraine più numerose in Europa, il numero di persone che hanno raggiunto il nostro paese sia stato fin qui inferiore alle attese. In generale le domande si sono ben distribuite sul territorio italiano: il Nord Ovest ne ha accolto il 28,2%; il Nord Est il 25,9%, il Centro il 20,7% e il Mezzogiorno il 25,2%. Si può dire che tale distribuzione abbia sostanzialmente riprodotto la geografia della presenza ucraina già stabilizzata, a conferma dell'ipotesi secondo cui spesso i profughi hanno comunque raggiunto amici e parenti già in Italia da diverso tempo. A fronte di altri flussi migratori attinenti all'area della protezione internazionale – costantemente caratterizzati dalla larga prevalenza di giovani uomini – quello proveniente dall'Ucraina nel 2022 è composto per lo più da donne (85% degli adulti) e minori (38% della presenza totale) (Protezione Civile, 2022).

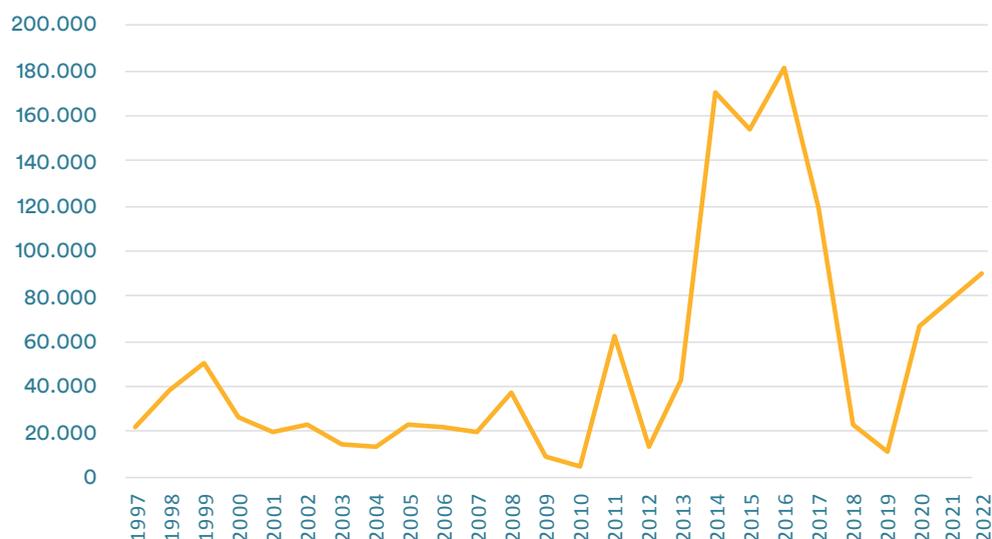
In concomitanza agli arrivi dall'Ucraina, che – lo ricordiamo – hanno beneficiato della decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 2022/382 del 4 marzo

[5] Le stime, formulate dall'Associazione Italia-Ucraina, erano state riprese dai maggiori quotidiani (es. Bruno et al., 2022; Bocci, Ziniti, 2022).

[6] La percentuale di donne sulla base dei permessi di soggiorno validi al 1.1.2022 è dell'82% in Grecia e del 79% in Italia (Eurostat, 2022).

2022 di concedere la protezione temporanea ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE (cfr. cap. 4), sono continuati a ritmo crescente anche gli ingressi alle frontiere marittime e terrestri del nostro paese.

Per quanto riguarda le prime gli sbarchi[7] sulle coste italiane nell'intero 2021 sono stati 67.477 (Ministero dell'Interno, 2022a). Si tratta di circa il doppio degli ingressi registrati nel 2020 e quasi 6 volte quelli registrati nel 2019 (Graf. 3). I dati relativi al 2022, ancora parziali al momento della stesura di questo capitolo, mostrano un ulteriore incremento: a metà novembre 2022 gli sbarchi ammontano a circa 93mila[8] (Graf. 3) (Ministero dell'Interno, 2022a).

Grafico 3. Sbarchi sulle coste italiane. Dati annuali. Anni 1997-2022*

** Il dato del 2022 si riferisce al 16 novembre 2022.*
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno

Se, per avere un termine di paragone, guardiamo agli anni di maggiore afflusso, il dato parziale del 2022 è inferiore del 44% al numero medio annuale di ingressi registrato tra il 2014 e il 2017, ma superiore di circa il 38% all'intero 2011, anno dell'emergenza Nord Africa. L'ultima tappa prima di raggiungere le

[7] In tutto il capitolo si fa riferimento agli sbarchi e agli ingressi che sono stati registrati. Una porzione di sbarchi e ingressi alle frontiere sfugge al tracciamento e non è possibile quantificarla, anche se parte di questi possono concorrere a determinare il numero di richieste d'asilo.
[8] L'incremento complessivo osservato nel 2022 al 16 novembre è del 56,8% e del 189,3% rispetto alla stessa data (gennaio- novembre) del 2021 e 2020.

coste italiane è tornata ad essere la Libia da cui nel 2022 originano[9] il 57,7% delle partenze, a fronte di un 27,9% dalla Tunisia, del 16,7% dalla Turchia e del residuale 3,7% da Cipro, Grecia, Algeria, Libano e Siria (UNHCR, 2022). Nell'ultimo biennio il numero e la proporzione di arrivi dalla Turchia sono in costante crescita – già nel 2021 la proporzione di arrivi da questo paese aveva raggiunto il 9% del totale – come reazione all'approccio sempre più restrittivo verso gli ingressi adottato dalla Grecia paese dal quale sono stati segnalati respingimenti sistematici e su larga scala (ECRE, 2021; UNHCR, 2022; Forin, Frouws, 2022). Questo ha determinato un netto ridimensionamento dei flussi lungo la rotta del Mediterraneo orientale con un parziale reindirizzamento verso l'Italia. Dalla Turchia arrivano via mare prevalentemente persone originarie dall'Afghanistan (47,9%), dall'Iran (13,9%) e ancora dall'Egitto (12,7%). L'approdo di tali flussi è tipicamente la Calabria (Forin, Frouws, 2022). A partire dalla Libia sono invece soprattutto egiziani (37,4%), bangladesi (28,6%) e siriani (10,3%), mentre il 76,2% degli arrivi dalla Tunisia è composto dagli stessi tunisini, seguiti da ivoriani (9,1%) e guineani (6,9%) (UNHCR, 2022).

Se il volume degli sbarchi è indubbiamente in crescita, la loro composizione complessiva per cittadinanza è molto cambiata rispetto a quella durante la crisi del 2014-2017, quando, fatta eccezione per un picco osservato per i siriani nel 2014, a prevalere erano persone originarie dell'Africa sub-sahariana (Tab. 4). Dal 2018 hanno ripreso ad essere preponderanti gli arrivi dalla Tunisia ai quali, con l'insorgere della pandemia, si è affiancato l'Egitto e, da alcuni anni, alcuni paesi asiatici e in particolate il Bangladesh. Per quanto riguarda la Tunisia, la ripresa dei flussi migratori è il risultato di un'interazione di fattori economici e sociali esacerbati dalla pandemia e dalle conseguenze sui prezzi della crisi ucraina tra cui disoccupazione, diffusa sottoccupazione e scarsa fiducia nel futuro del paese. In particolare, la pandemia di Covid-19 ha esacerbato le tendenze preesistenti andando a mettere in difficoltà settori chiave tra cui il turismo (Herbert, 2022). Ragioni analoghe trainano le partenze dall'Egitto, paese dal quale il numero degli sbarchi tra gennaio e novembre 2022 è 13 volte quello osservato nell'intero 2020, primo anno in cui l'Egitto figurava nei primi 10 paesi emissari di sbarchi. L'Italia è la principale meta di migrazione in Europa per gli egiziani che comunque si dirigono ancora prevalentemente verso mete extra-europee quali Arabia Saudita, Emirati Arabi e Kuwait (EUAA, 2022). Ad alimentare i flussi migratori è quella che è stata recentemente definita dal primo ministro egiziano come "la peggiore crisi dell'ultimo secolo" a cui si affianca una situazione che permane critica rispetto alla violazione dei diritti di libera espressione (Ibid.).

[9] Dati ad ottobre 2022.

Tabella 4. Prime 5 nazionalità dichiarate al momento dello sbarco e peso percentuale sul totale degli sbarcati. Anni 2014-2022*

2014	Siria 24,9	Eritrea 20,2	Mali 5,8	Nigeria 5,3	Gambia 5,1
2015	Eritrea 25,5	Nigeria 14,5	Somalia 8,1	Sudan 5,8	Gambia 5,5
2016	Nigeria 20,7	Eritrea 11,4	Guinea 7,4	Costa d'Avorio 6,8	Gambia 6,6
2017	Nigeria 15,2	Guinea 8,1	Costa d'Avorio 8	Bangladesh 7,5	Mali 6
2018	Tunisia 22,2	Eritrea 14,2	Iraq 7,5	Sudan 6,9	Pakistan 6,8
2019	Tunisia 23,1	Pakistan 10,3	Costa d'Avorio 9,9	Algeria 8,8	Iraq 8,5
2020	Tunisia 37,7	Bangladesh 12,1	Costa d'Avorio 5,7	Algeria 4,3	Egitto 3,7
2021	Tunisia 23,4	Egitto 12,5	Bangladesh 11,7	Iran 5,8	Costa d'Avorio 5,7
2022	Egitto 19,9	Tunisia 19,3	Bangladesh 14,0	Siria 7,2	Afghanistan 6,8

** Il dato del 2022 si riferisce al 16 novembre 2022.*
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno

Appare, come detto, meno marcata che in passato la presenza di migranti dall'Africa sub-sahariana. Se tale flessione era stata inizialmente prevalentemente attribuita ad una temporanea regionalizzazione dei movimenti migratori (Villa, 2021) indotta dalle restrizioni alla mobilità nei paesi di transito durante il primo periodo pandemico (Schofberger, Rango, 2020), la flessione si è però mostrata persistente nel tempo, suggerendo il ruolo concomitante di altri fattori. Se una recente analisi dei tassi di intercettazione da parte della guardia costiera libica mostra che alcune provenienze dell'Africa sub-sahariana sembrano esserne più colpite (ad esempio i maliani; Forin, Frouws, 2022), gli stessi autori suggeriscono come nemmeno questo spieghi completamente la diminuzione molto significativa degli arrivi dell'Africa sub-sahariana in Italia. Un ruolo potrebbe essere attributo agli sforzi sostenuti dall'UE e dal Niger per fermare i movimenti verso nord. L'aumento della conflittualità in Mali e in Burkina Faso potrebbe anche essere un fattore di diminuzione degli spostamenti verso l'Europa, man mano che le rotte diventano sempre più pericolose. Allo stesso tempo in una certa misura, i movimenti dall'Africa occidentale all'Europa, e in particolare da Marocco e Senegal, sono aumentati dal 2020 sulla rotta atlantica in particolare

verso le Isole Canarie (Forin, Frouws, 2022). **Anche gli attraversamenti registrati alla frontiera terrestre, in particolare con la Slovenia, sono particolarmente consistenti: i dati più recenti parlano di circa 8mila ingressi tra l'inizio dell'anno e ottobre 2022.** Si tratta prevalentemente di migranti originari di Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, India e Nepal (UNHCR, 2022). Pur nella difficoltà di reperire dati comparabili nel tempo per questo tipo di ingressi, la tendenza appare in crescita: il dato complessivo per l'intero 2020 era di 5.247 ingressi, e di 4.133 nel 2019 (UNHCR 2021a, 2021b). Allo stesso tempo il numero di richieste d'asilo presentate in Friuli è quadruplicato nel 2022 rispetto all'anno precedente (UNHCR, 2022).

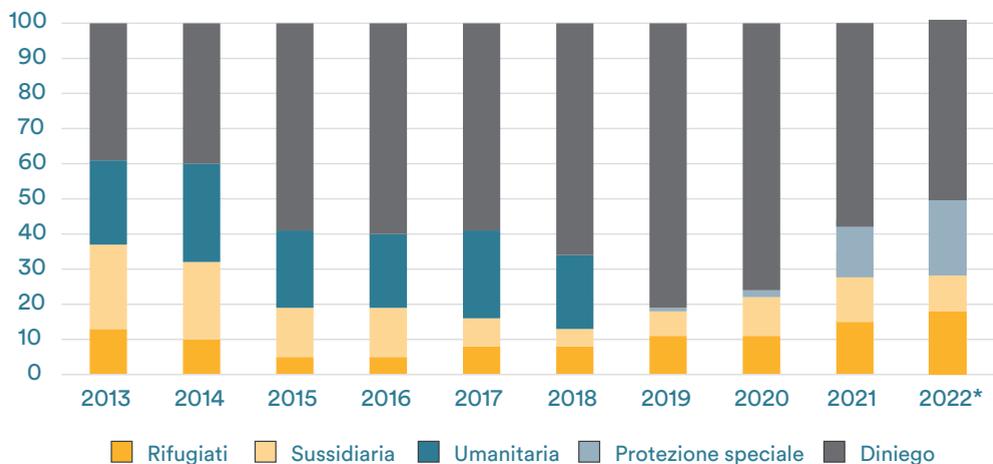
L'avere a disposizione dati in tempo reale, ma sui soli sbarchi, tende a focalizzare l'attenzione solo su questo canale di ingresso, mettendo in secondo piano – anche nel discorso pubblico – le dinamiche relative alle domande d'asilo che solo in parte ne dipendono. Non tutti gli ingressi via mare si trasformano infatti in richieste d'asilo e parte delle richieste d'asilo derivano a loro volta da canali d'ingresso differenti dagli sbarchi (ingressi via terra, corridoi umanitari, re-ingressi ai sensi del Regolamento di Dublino, ingressi alla frontiera aeroportuale). **Il rinnovato flusso di ingressi ha però indubbiamente contribuito alla crescita delle richieste d'asilo nel 2021. Queste sono state 53.609 di cui 7.705 reiterate, con una crescita del 98,8% rispetto al 2020 quando le domande erano state 26.963** (Ministero dell'Interno, 2022b). Il rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi è di 67 domande d'asilo ogni 100 ingressi via mare (Tab. 5). Se consideriamo le nazionalità più rappresentate tra chi entra in Italia via mare osserviamo che questo rapporto è particolarmente basso, segnale che – pur nell'imperfezione dell'indicatore utilizzato – la propensione a chiedere asilo in Italia è particolarmente bassa, anche se è cresciuta tra i tunisini, nell'ambito dei quali nel 2020 si erano registrati appena 8 richieste d'asilo ogni 100 sbarchi.

Per quanto riguarda gli esiti delle richieste di asilo, i primi 9 mesi del 2022 rinforzano, nel complesso, la tendenza alla flessione nella proporzione complessiva di dinieghi (50,4%) rispetto al biennio 2019-2020 quando tre quarti delle pratiche analizzate ricevevano esito negativo. A determinare tale tendenza concorre in particolare l'incremento nel numero di permessi speciali, che raggiunge il 20% degli esiti, e la stabilizzazione del riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria a circa un terzo degli esiti, a fronte di tassi di riconoscimento nettamente inferiori per queste forme di protezione prima del 2019 (Graf. 4).

Tabella 5. Rapporto tra richieste d'asilo e sbarchi. Prime 10 nazionalità per numero di sbarcati in Italia. Anno 2021

Paese	Richieste d'asilo	Sbarchi	Richieste d'asilo ogni 100 sbarchi
Tunisia	6.360	15.671	40,6
Egitto	2.680	8.352	32,1
Bangladesh	6.635	7.824	84,8
Iran	85	3.915	2,2
Costa d'Avorio	1.015	3.807	26,7
Iraq	450	2.645	17,0
Guinea	390	2.446	15,9
Eritrea	205	2.328	8,8
Siria	240	2.266	10,6
Marocco	1.575	2.193	71,8
Totale	**45.200**	**67.040**	**67,4**

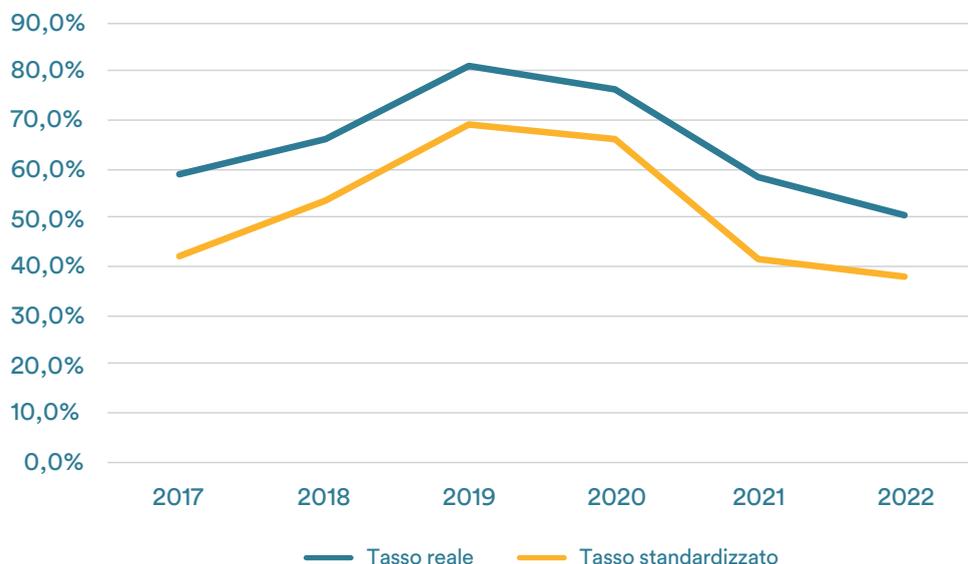
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat e Ministero dell'Interno. I dati di fonte Eurostat sono arrotondati ai multipli di 5

Grafico 4. Esiti delle richieste d'asilo. Anni 2013-2022*

** Il dato provvisorio relativo al 2022 si riferisce ai primi tre trimestri sulla base dei dati di fonte Eurostat.*
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Interno e Eurostat

Se vogliamo però valutare correttamente la tendenza a concedere o rifiutare le richieste d'asilo, anche in relazione ai recenti cambiamenti legislativi o a eventuali mutamenti nelle condizioni dei vari paesi d'origine, è necessario depurare il dato dalle variazioni annuali nella composizione per paese d'origine della popolazione che presenta tali richieste[10]. Per valutare i tassi di diniego delle domande d'asilo tra il 2017, ultimo anno prima delle modifiche legislative, e i primi tre trimestri del 2022 si è costruita la serie dei tassi di diniego standardizzati sulla base del metodo della popolazione tipo[11].

L'analisi delle serie dei tassi standardizzati (Graf. 5) mostra come indubbiamente il 2019, unico anno interamente normato dalla legge 132/2018 che ha convertito il primo c.d. decreto sicurezza, sia stato quello caratterizzato dal maggior grado di restrittività rispetto alle richieste d'asilo. Il tasso standardizzato segnala che, controllando la composizione per nazionalità dei richiedenti, il numero di decisioni negative è passato da 42 ogni 100 nel 2017 a 69 ogni 100 nel 2019. Il 2021, primo anno interamente normato dalla successiva modifica ai decreti sicurezza, ha segnato un netto decremento (-37%) nell'incidenza dei dinieghi. I risultati parziali del 2022 suggeriscono un consolidamento della proporzione dei dinieghi sui livelli del 2021. **Tale risultato, comunque da rivalutare alla luce del dato definitivo, suggerisce come la modifica legislativa abbia riportato la propensione del nostro paese a rigettare le richieste d'asilo ai livelli precedenti il decreto sicurezza,** mentre l'ulteriore flessione osservata nel tasso reale tra il 2021 e il 2022 (Graf. 4) è prevalentemente dovuta ai cambiamenti nella composizione per cittadinanza dei richiedenti asilo. Anche il livello inferiore del tasso di rigetto reale del 2022 rispetto al 2017 (-9,9%) è attribuibile in gran parte alla struttura della popolazione.

[10] Il tasso complessivo osservato è, infatti, la media dei tassi di diniego osservati per le singole nazionalità ponderata per il peso di ogni provenienza nell'anno analizzato. Una crescita di richieste da parte di applicanti da paesi con un elevato tasso di accettazione può di per sé determinare una flessione nei tassi di rigetto anche in mancanza di un cambiamento nella propensione complessiva a concedere una qualche forma di protezione.
[11] La popolazione tipo utilizzata è di 1.000 applicanti per ogni paese di provenienza, sono stati utilizzati i tassi di rigetto di tutte le cittadinanze per le quali siano state presentate almeno 20 domande ogni anno (pari ad oltre il 97% delle domande su ogni anno).

Grafico 5. Andamento dei tassi di rifiuto totali e standardizzati. Anni 2017-2022*

** Il dato provvisorio relativo al 2022 si riferisce ai primi tre trimestri.*
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

5. Conclusioni

La popolazione straniera ha raggiunto a inizio 2022 le soglie simboliche dei 6 milioni di presenti[12] e del 10% della popolazione "abitualmente dimorante" sul territorio italiano. Si tratta di una popolazione sempre più caratterizzata da elementi di stabilità come l'elevata percentuale di lungo soggiornanti tra i cittadini di paesi terzi (e quindi con permesso di soggiorno illimitato) e l'elevato numero di persone che hanno acquisito la cittadinanza. Come avevamo ipotizzato nella precedente edizione di questo *Rapporto*, la componente irregolare stimata al 1° gennaio 2022 diminuisce, principalmente a seguito del crescente numero di pratiche relative alla sanatoria 2020 che hanno finalmente concluso il lungo iter di valutazione nel 2021. Riprendono vigore tutte le migrazioni di tipo umanitario: il 2021 e il 2022 sono stati caratterizzati dalla crescita del numero degli sbarchi e degli ingressi via terra, a cui si è aggiunto dalla primavera del 2022 il flusso generato dalla guerra in Ucraina. Gli esiti delle richieste di asilo, anch'esse in crescita, mostrano come le modifiche ai decreti sicurezza e la variazione nella composizione dei richiedenti asilo, tra cui si trovano in particolare le persone giunte in

[12] Tale livello era già stato apparentemente raggiunto negli anni passati (vedi le precedenti edizioni di questo *Rapporto*) ma era stato poi rettificato e ridimensionato nella componente residente alla luce della ricostruzione intercensuaria della popolazione.

Italia dall'Afghanistan a seguito dell'evacuazione di Kabul nell'estate 2021, abbiano elevato notevolmente la proporzione di coloro che, a seguito della domanda d'asilo, si vedono accordata dal nostro paese una qualche forma di protezione.

Riferimenti bibliografici

Bocci M., Ziniti A. (2022), *Crisi ucraina, mille profughi già in Italia ma potrebbero arrivarne almeno 800mila: ecco il piano di accoglienza*, "La Repubblica", 02 marzo, disponibile in: https://www.repubblica.it/cronaca/2022/03/02/news/guerra_in_ucraina_mille_profughi_in_italia_ecco_come_funzionera_laccoglienza-339884985/.

Bruno E., Cimmarusti I., Maglione V., Melis V., Mazzei B.L. (2022), *Ucraina: Governo, Regioni e Comuni si preparano ad accogliere almeno 700mila profughi*, "Il Sole 24 ore", 14 marzo, disponibile in: https://www.ilsole24ore.com/art/ucraina-governo-regioni-e-comuni-si-preparano-ad-accogliere-almeno-700mila-profughi-AEDvrXJB.

ECRE (2021), *Greece: Illegal Pushbacks Continue as Arrivals Drop Under "Strict but Fair" Immigration Policy – New "Closed Controlled" Camps Faces Massive Criticism*, ECRE, Ginevra, disponibile in: https://ecre.org/greece-illegal-pushbacks-continue-as-arrivals-drop-under-strict-but-fair-immigration-policy-new-closed-controlled-camps-faces-massive-criticism/.

EUAA - European Union Agency for Asylum (2022), *Egypt as a Country of Origin*, disponibile in: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-08/2022_07_MDR_Egypt_Origin_EN.pdf.

Eurostat (2022), *Database*, disponibile in: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

Fondazione ISMU (2022), *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, disponibile in: https://www.ismu.org/ventisettesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2021/.

Forin R., Frouws B. (2022), *What's new? Analysing the latest trends on the Central Mediterranean mixed migration route to Italy*, Mixed Migration Centre, disponibile in: https://mixedmigration.org/articles/whats-new-analysing-the-latest-trends-on-the-central-mediterranean-mixed-migration-route-to-italy/.

Herbert M. (2022), *Losing hope. Why Tunisians are leading the surge in irregular migration to Europe*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Ginevra, disponibile in: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/01/GI-TOC-Losing-Hope_Tunisia-Report-2021.pdf.

Istat (2022), *Demo. Demografia in cifre*, disponibile in: https://demo.istat.it/.

Ministero dell'Interno (2022a), *Cruscotto statistico*, disponibile in: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero.

Ministero dell'Interno (2022b), *I numeri dell'asilo*, disponibile in: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo.

Protezione Civile (2022), *Emergenza Ucraina. Dashboard ingressi alle frontiere*, disponibile in: https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere.

Schofberger I., Rango M. (2020), *COVID19 and migration in West e and North Africa across the Mediterranean*, IOM, Ginevra, disponibile in: https://publications.iom.int/books/migration-west-and-north-africa-and-across-mediterranean-covid-19-and-migration-west-and-north.

UNHCR (2021a), *Italy Fact Sheet August 2021*, disponibile in: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/89124.

UNHCR (2021b), *Italy Fact Sheet June 2021*, disponibile in: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/88037.

UNHCR (2022), *ITALY Sea arrivals dashboard*, disponibile in: https://data.unhcr.org/en/documents/details/96502.

Villa M. (2021), *Fact Checking: migrazioni 2021*, Ispi, Milano, disponibile in: https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027.

3. Le migrazioni in Europa

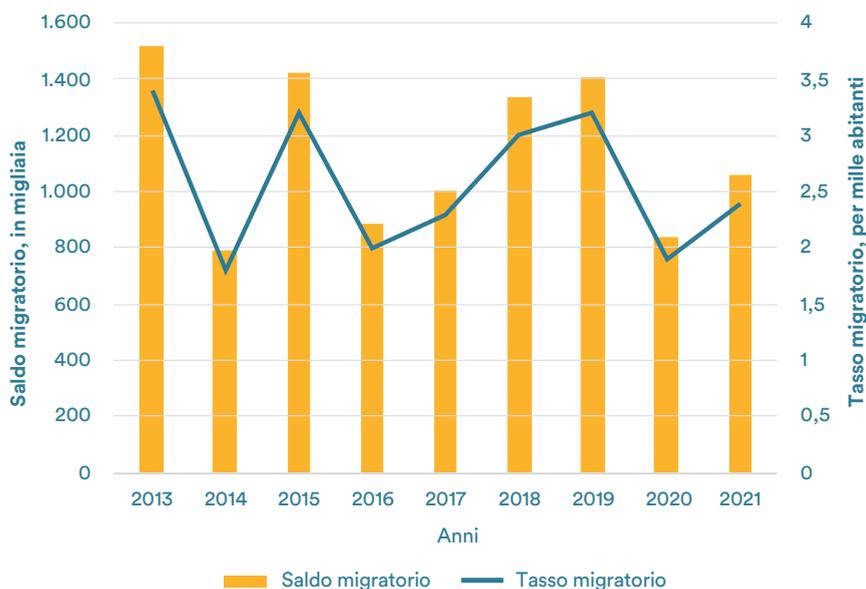
Livia Elisa Ortensi

1. I movimenti migratori tra ripresa post-pandemica ed effetti della guerra in Ucraina

I più recenti dati ufficiali relativi alla popolazione straniera regolare residente in Europa aggiornati al 1° gennaio 2022, e precedenti quindi l'inizio della crisi ucraina, segnalano la presenza nell'UE27[1] di 37,4 milioni di stranieri e di circa 55,4 milioni di nati all'estero (contingente che approssima con buona accuratezza gli immigrati di prima generazione indipendentemente dalla cittadinanza corrente). Gli stranieri e i nati all'estero costituiscono, con riferimento a quella data, rispettivamente l'8,4% e il 12,4% della popolazione europea (Eurostat, 2022a). Se si considera l'intera area europea, che include tra gli altri anche Regno Unito[2], Svizzera e Norvegia, il numero di stranieri e nati all'estero sale rispettivamente a 46,5 milioni (10,4% della popolazione) e 68,4 milioni (15,3%

[1] Come già avvenuto nelle due precedenti edizioni di questo *Rapporto* si considera l'ormai definitivo assetto per l'UE27 proposto da Eurostat (EU27 – from 2020) che non prevede anche retroattivamente l'aggregazione con le statistiche relative al Regno Unito (Eurostat, 2019).
[2] I dati relativi al Regno Unito sono aggiornati al 2019.

della popolazione; Eurostat, 2022a). Se il calendario di produzione e divulgazione del dato statistico armonizzato a livello europeo non ci permette ancora di cogliere l'impatto dei movimenti migratori dall'Ucraina in termini di popolazione residente, è tuttavia possibile cogliere chiaramente una certa generale ripresa della mobilità, con un saldo positivo tra flussi in ingresso e in uscita dopo la frenata del 2020 dovuta agli effetti delle restrizioni e alla crisi economica che ha seguito l'ondata pandemica di Covid-19. **Il tasso di migrazione netta[3] segnala un saldo positivo di 2,4 immigrati ogni 1000 abitanti per il 2021. Il dato è superiore al valore di 1,9 ogni 1000 abitanti osservato per il 2020, ma si mantiene al di sotto dei livelli osservati nel 2018-19**, biennio che aveva segnato l'inizio di una fase di ripresa – dopo la stagnazione seguita alla crisi del 2008 – non più trainata dai soli flussi di richiedenti asilo. Allo stesso modo il saldo migratorio[4] è positivo e si attesta attorno a quota 1,06 milioni a fronte di un dato per il 2019 di oltre 1,3 milioni (Graf. 1).

Grafico 1. Saldo migratorio (in migliaia) e tasso migratorio per mille abitanti. UE27. Anni 2013-2021

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [DEMO_GIND] aggiornati al 11/07/2022

[3] Il tasso migratorio (*Net migration plus statistical adjustment*, Eurostat DE-MO_GIND) è il rapporto tra il saldo migratorio e l'ammontare medio annuo della popolazione residente, per mille. Rappresenta quindi la differenza tra il numero di ingressi e uscite ogni mille abitanti.

[4] Il saldo migratorio (*Crude rate of net migration plus statistical adjustment*, Eurostat DEMO_GIND) è la differenza in valore assoluto tra il numero di immigrati e quello di emigrati da e per una determinata entità geografica. È importante sottolineare che si tratta del bilancio di tutti i movimenti registrati da e per l'estero, quindi, include anche i movimenti dei cittadini dell'entità geografica stessa. Non è quindi una misura dei primi ingressi di stranieri dall'estero.

Ampliando il dettaglio a livello dei singoli paesi si osserva che in gran parte dell'Unione il tasso migratorio è superiore nel 2021 rispetto al 2020 con la notevole eccezione, tra i paesi di più recente immigrazione, di Spagna e Grecia (Graf. 2).

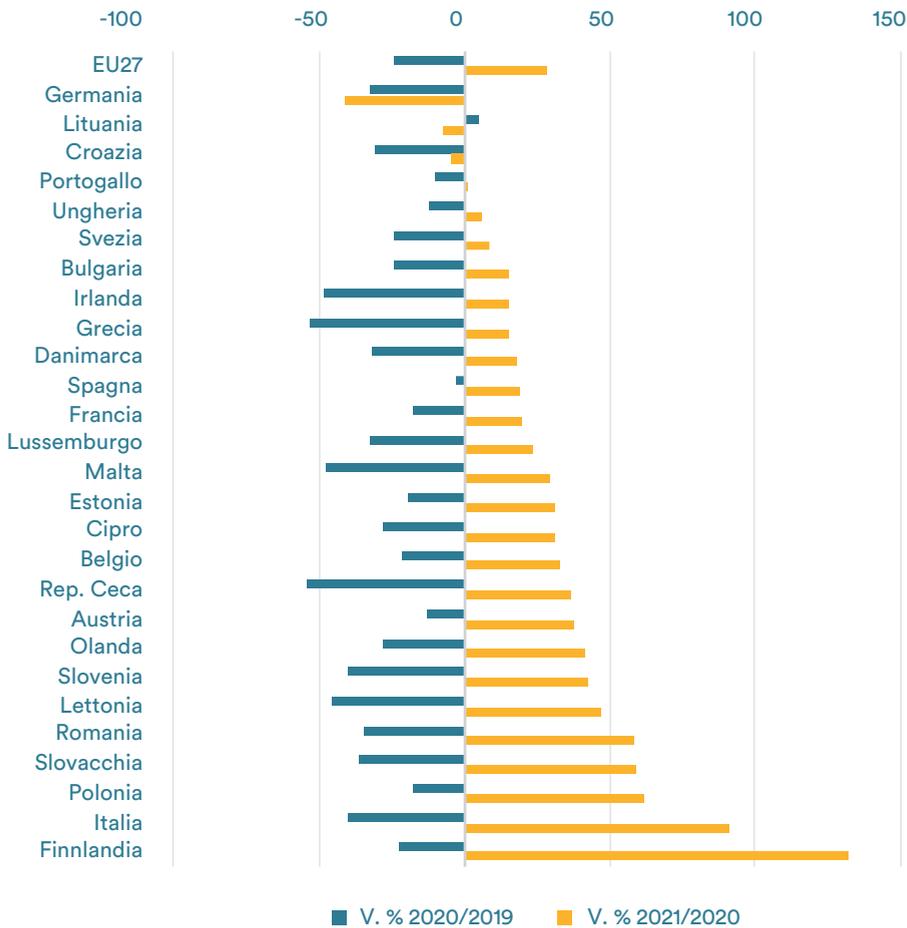
Grafico 2. Tasso migratorio per mille abitanti. Principali paesi dell'UE27. Anni 2020-2021

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [DEMO_GIND] aggiornati al 11/07/2022

Mentre il saldo migratorio ci fornisce un segnale relativamente al bilancio della mobilità complessiva e include i movimenti di nativi, cittadini comunitari e non comunitari, i dati relativi ai primi permessi di soggiorno emessi nel 2021 restringono l'analisi ai primi ingressi legali di stranieri provenienti da paesi terzi nell'Europa a 27 membri. Il quadro che osserviamo è pienamente coerente con il saldo migratorio generale. Gli ingressi legali sono stati quasi 2 milioni, una quota molto vicina a quella del 2019 (-2,2%). A rilasciare il maggior numero di permessi di soggiorno è ancora, come avviene dal 2015, la Polonia. Questo paese a fronte di una quota di stranieri residenti pari all'1,2% del totale dell'intera Unione europea ha rilasciato da solo 967mila primi permessi di soggiorno pari al 32,8% del totale emesso a livello comunitario. Il numero di permessi emessi dalla Polonia è stato pari a circa 2 volte e mezzo quelli emessi dalla Spagna (371.778), secondo paese per numero di ingressi, e oltre 3 volte quelli emessi in Francia (285.190). Nonostante dal 2015 la Polonia rilasci stabilmente un numero di permessi di soggiorno superiori ai 500mila annui, il numero di residenti stranieri e nati all'estero rimane sotto il milione di unità a dimostrazione che, a fronte della grande richiesta di manodopera straniera in questo paese (l'81,7% dei permessi emessi è per motivi lavorativi), gran parte degli ingressi, di cui il 92,1% inferiore per durata all'anno, non si traduce ancora in una presenza stabile. Una così ampia proporzione di ingressi per motivi economici, seconda in Europa solo alla più piccola Croazia, è un aspetto positivo a fronte della posizione della Polonia quale principale paese di ricezione dei flussi di rifugiati dalla confinante Ucraina dopo l'inizio del conflitto nel febbraio 2022.

La forte rappresentazione dei motivi di lavoro tra i primi permessi di soggiorno è tipica dei paesi che si avviano gradualmente a diventare paesi d'approdo di flussi migratori, come già accaduto nell'Italia degli anni '90. A fronte di una proporzione di permessi per lavoro a livello comunitario del 45,2% sono infatti, oltre alle già citate Polonia e Croazia, paesi come Lituania, Slovacchia, Ungheria e Slovenia a mostrare proporzioni superiori al 65%. Questi sono infatti quelli che offrono attualmente le maggiori aperture legali agli ingressi per motivi di lavoro. Non a caso si tratta di paesi entrati più recentemente nell'Unione e che, oltre a essere ancora emissari di flussi migratori verso gli stessi paesi dell'Unione e dell'area (in particolare il Regno Unito), si apprestano a diventare nuove mete di immigrazione spinti dalla crescita economica e dal veloce declino demografico. Nei paesi dove il fenomeno migratorio è ormai consolidato e strutturale gli ingressi per motivi di lavoro tendono invece a essere fortemente limitati in favore di ingressi per motivi familiari, di studio e di asilo.

Tra i (pochi) paesi che non seguono la tendenza alla ripresa nell'emissione dei permessi di soggiorno vi è la Germania, paese nel quale si osserva un dimezzamento sia dei permessi per famiglia sia per altri motivi (tra cui in particolare i permessi per asilo e protezione).

Grafico 3. Variazione annuale nel numero di primi permessi di soggiorno emessi. Variazione 2020/2019 e 2021/2020. Paesi UE27

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat [MIGR_RESFIRST] aggiornati al 14/09/2022

2. I movimenti per motivi umanitari: la guerra in Ucraina, le rotte via terra e mare e la questione afghana

L'attacco russo sul territorio ucraino, iniziato nel febbraio del 2022, ha determinato per l'area europea la più grande crisi dei rifugiati dalla Seconda guerra mondiale. **Oltre 7,6 milioni di persone hanno lasciato il paese, 6,2 milioni risultano sfollati internamente al paese e ulteriori 13 milioni sono impossibilitati a lasciare il posto in cui si trovano per ragioni di salute, sicurezza,**

disabilità (Migration Portal Data, 2022; UHNCR, 2022a; UHNCR, 2022b). Prima dello scoppio della guerra erano presenti nell'Unione europea 1,35 milioni di ucraini con un permesso di soggiorno valido. Le acquisizioni di cittadinanza nel periodo 2010-20 aggiungono a tale stock l'ulteriore presenza di 184mila neo-cittadini di origine ucraina nell'ipotesi che questi siano rimasti sul territorio dell'Unione (Eurostat, 2022b).

Dei rifugiati attualmente registrati in paesi dell'Unione europea (circa 4,2 milioni alla data della redazione del presente capitolo), la maggior parte, circa un terzo, sono in Polonia e un ulteriore 23% è in Germania (Tab. 1).

Se si considera la forza attrattiva dei vari paesi in relazione alla popolazione di nazionalità ucraina presente sul territorio prima dello scoppio della guerra si osserva invece che ad accogliere il maggior flusso relativo di persone è stata la Romania con 35,6 rifugiati per ogni cittadino ucraino precedentemente presente, seguita da Irlanda (23,1) e Germania (12,0). L'attrattività dell'Italia è stata limitata a circa 0,7 rifugiati per cittadino ucraino presente, molto ridotta rispetto alle prime previsioni. Al di fuori dell'Unione europea un numero elevato di rifugiati è stato accolto anche nel Regno Unito con oltre 131mila rifugiati registrati pari a circa 17,7 ingressi ogni cittadino precedentemente presente. Come accaduto in occasione dell'allargamento dell'Unione europea anche in questo caso, l'attrattività dei paesi di lingua inglese sembra essere trainato anche dal canale linguistico, andando ad aprire nuovi flussi migratori a fronte di quelli più tradizionali verso la Polonia e la Germania. Numerosi sono stati anche i movimenti verso la Russia e in minima parte anche verso la Bielorussia pari a quasi 3 milioni. Rilevante anche il ruolo della demograficamente piccola Moldova che ha accolto sul suo territorio oltre 93mila rifugiati (UHNCR, 2022a).

A fronte degli ingentissimi arrivi dal versante ucraino **è ripreso anche il flusso degli ingressi via mare e via terra lungo le ormai note rotte del Mediterraneo e dei Balcani.** Anche questo tipo di flussi aveva subito un forte rallentamento nel 2020 per poi riprendere, alimentato dalle conseguenze economiche della pandemia che hanno rilanciato le partenze dai paesi del Nord Africa e in particolare dall'Egitto e dalla Tunisia, che dal 2020 rappresentano stabilmente i primi due paesi di origine degli ingressi registrati. Gli arrivi da terra e mare sono ad inizio ottobre 2022 pari a 126mila (di cui il 79,1% via terra), a fronte di un numero complessivo di 151mila nell'intero 2021 e di poco meno di 100mila nel 2020 (IOM, 2022a). A crescere è anche il numero complessivo delle vittime accertate lungo le rotte migratorie, che hanno raggiunto quota 25mila dal 2014, di cui 965 bambini (IOM, 2022b). Tali dati raccolti, giornalmente da IOM, rappresentano indubbiamente una sottostima del fenomeno poiché sono contate solo le vittime di incidenti riportati da sopravvissuti o di cui si è potuto avere in qualche modo notizia (Tab. 2).

Tabella 1. Permessi di soggiorno e rifugiati dall'Ucraina nei paesi dell'area europea, 2022

Paese	Permessi di soggiorno validi al 1.1.2022 (a)	Rifugiati registrati (b)	Rifugiati registrati per ogni presente (b)/(a)	% di rifugiati ammessi EU27
Belgio	5673	5673	10,0	1,3
Bulgaria	9149	56734	6,2	1,3
Rep. Ceca	193547	442443	2,3	10,5
Danimarca	n.d.	35353	n.d.	0,8
Germania	83043	997895	12,0	23,6
Estonia	14282	58225	4,1	1,4
Irlanda	2161	49999	23,1	1,2
Grecia	20690	19413	0,9	0,5
Spagna	96986	145838	1,5	3,5
Francia	18610	105000	5,6	2,5
Croazia	2464	18500	7,5	0,4
Italia	230366	170646	0,7	4,0
Cipro	4573	14157	3,1	0,3
Lettonia	9087	39083	4,3	0,9
Lituania	32884	67048	2,0	1,6
Lussemburgo	997	6561	6,6	0,2
Ungheria	57866	30000	0,5	0,7
Malta	1192	1518	1,3	0,0
Olanda	8238	79250	9,6	1,9
Austria	9973	83081	8,3	2,0
Polonia	651221	1422482	2,2	33,7
Portogallo	27195	52724	1,9	1,2
Romania	2260	80498	35,6	1,9
Slovenia	2655	8801	3,3	0,2
Slovacchia	54138	96336	1,8	2,3
Finlandia	5860	39083	6,7	0,9
Svezia	5768	46236	8,0	1,1
Liechtenstein	76	341	4,5	-
Norvegia	3135	28492	9,1	-
Svizzera	7146	65618	9,2	-
Regno Unito	7438	131700	17,7	-

Fonte: Eurostat (2022a) MIGR_RESVALID ultimo aggiornamento 05/08/2022; UNHCR (2022a) ultimo aggiornamento 4/10/2022

Tabella 2. Arrivi alle frontiere europee marittime e terrestri. Anni 2016-2022*

Anno	Arrivi	Morti e dispersi	Prime 3 nazionalità
2022	126.099	1.905	Tunisia, Egitto, Afghanistan
2021	151.417	3.188	Tunisia, Marocco, Algeria
2020	99.907	2.326	Marocco, Tunisia, Algeria
2019	128.663	2.087	Afghanistan, Siria, Marocco
2018	146.949	2.380	Marocco, Afghanistan, Siria
2017	187.499	3.140	Nigeria, Siria, Guinea
2016	389.976	5.305	Siria, Afghanistan, Nigeria

** Dati al 4 ottobre 2022.*
Fonte: IOM, 2022a

Lontano dall'attenzione mediatica che aveva caratterizzato il biennio 2015-2016, continuano anche i transiti lungo la rotta balcanica (oltre 150mila), con un aumento della pressione migratoria attraverso la Serbia, paese che rappresenta da qualche anno uno snodo cruciale dei transiti verso l'Europa (Tab. 3).

Tabella 3. Ingressi irregolari alle frontiere terrestri lungo la rotta balcanica. Anni 2016-2022*

Paesi	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nord Macedonia	89.771	547	3.132	19.716	5.898	17.919	14.687
Ungheria	19.221	1.626	384	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Serbia	98.975	5.435	8.857	17.611	39.648	63.535	81.729
Albania	831	752	3.399	3.067	3.628	150	n.d.
Kosovo	279	150	594	2.038	3.001	1.487	538
Bosnia-Erzegovina	143	1.116	23.848.	29.196	16.150	15.740	16.014
Montenegro	308	807	4.645	8.695	2.904	3.336	5.581
Romania	n.d.	2.512	867	946	2.070	2.816	2.256
Croazia	102.275	2.479	8.092	19.683	29.110	17.404	16.663
Bulgaria	17.187	2.562	2.576	1.940	3.413	10.799	9.918
Slovenia	n.d.	1.934	8.477	16.099	14.117	17.816	11.455

** Dati al 4 ottobre 2022.*
Fonte: IOM, 2022a

Lo scoppio della guerra in Ucraina ha invece chiuso la cosiddetta rotta baltica – che dalla Bielorussia portava alle frontiere con Lituania, Polonia e Lettonia – un percorso relativamente inedito e pericoloso che dall'estate del 2021 allo scoppio della guerra si configurava come evidente caso di strumentalizzazione

politica dei migranti da parte dei paesi di transito. Per quanto riguarda il Mediterraneo, i dati parziali sugli arrivi alle frontiere marittime e terrestri del 2022 suggeriscono una ripresa della pressione migratoria, con un interessamento principalmente, come per il 2021, degli approdi in Italia (cfr cap. 2) e Cipro (alla frontiera marittima e terrestre con l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord). Allo stesso tempo, si allenta ulteriormente la pressione sulla Spagna, principale approdo nel 2020 (Tab. 4).

Tabella 4. Arrivi alle frontiere terrestri e marittime. Italia, Grecia, Spagna, Cipro, Malta. Anni 2016-2022*

	Italia	Grecia		Spagna		Cipro		Malta
	Frontiera marina	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina	Frontiera terrestre	Frontiera marina
2022*	69.892	6.462	4.442	27.800	6.411	1.756	10.039	283
2021	67.477	4.184	4.842	44.284	15.687	1.676	10.656	838
2020	34.154	9.238	5.547	40.106	1.755	30	2.965	2.281
2019	11.471	62.445	8.941	26.168	6.345	412	7.409	3.405
2018	23.370	32.742	17.473	58.525	6.800	344	4.451	1.445
2017	119.369	29.718	5.551	22.414	6.293	976	1.686	20
2016	181.436	173.450	3.292	8.162	6.396	345	0	24

** Dati al 4 ottobre 2022.*
Fonte: IOM, 2022a

L'analisi delle richieste d'asilo mostra come la pressione relativamente agli ingressi per questa motivazione rimanga elevata anche nel 2021 con 632mila richieste di cui l'85% costituito da prime domande d'asilo (Eurostat, 2022a). Si tratta di un numero annuo prossimo a quello osservato mediamente nel triennio 2017-19 con un aumento rispetto al 2020 del 33,9%. Nonostante la crescita il numero complessivo di domande è circa metà di quanto osservato nel 2015-2016 all'apice della cosiddetta crisi dei rifugiati. Il paese maggiormente interessato da questi flussi è stato la Germania che ha ricevuto il 30,1% delle domande (circa 190mila), seguito da Francia (poco più di 120mila, 19,1%) e Spagna (65mila, 10,3%).

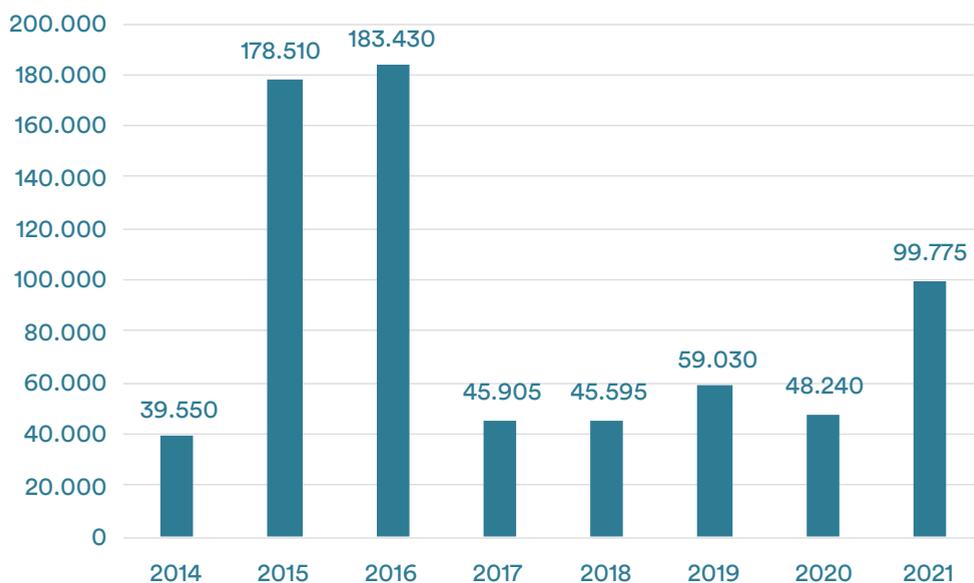
Particolare rilevanza hanno avuto le domande da parte di cittadini afghani a seguito del ritorno al potere dei Talebani nell'agosto 2021 cui è seguita l'attivazione di numerosi ponti aerei[5] verso paesi dell'Unione europea da Kabul. È interessante notare che sebbene il numero di richieste di asilo nel 2021 sia più che raddoppiato rispetto al 2020 (da 48.240 a 99.775; Eurostat, 2022a), esso rimane lontano dai picchi osservati nel biennio 2015-

[5] Si veda in proposito anche il recente contributo di Sara Morlotti, disponibile in: https://www.ismu.org/riflessioni-a-margine-del-ponte-aereo-kabul-roma/.

2016 quando complessivamente oltre 360mila afghani presentarono domanda d'asilo in un paese dell'attuale Europa a 27 membri. La quota di domande di afghani rispetto al totale EU27 è comunque crescita rispetto al 2020 passando dal 10,2% al 15,7% delle domande complessive. Nonostante i ponti aerei abbiamo portato verso l'Europa anche numerose famiglie, il rapporto di mascolinità tradizionalmente elevato nell'ambito delle domande d'asilo da questo paese rimane fortemente sbilanciato verso la componente maschile con 306 domande d'asilo di uomini ogni 100 presentate da donne, dato sostanzialmente invariato rispetto al 2020 quando il rapporto uomini e donne era di 316 a 100.

Grafico 4. Domande d'asilo da parte di cittadini afghani. EU27. Anni 2014-2021

200.000
180.000
160.000
140.000
120.000
100.000
80.000
60.000
40.000
20.000
0

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
39.550	178.510	183.430	45.905	45.595	59.030	48.240	99.775

Fonte: Eurostat, 2022a MIGR_ASYAPPCTZA aggiornato al 29/08/2022

A ricevere il maggior numero di domande d'asilo da parte di cittadini afghani è stata la Germania, paese che ha raccolto il 30% delle domande complessive (31.665) con un aumento del 180% rispetto al 2020. A seguire troviamo Francia (17.330), Austria (8.740), Belgio (6.505) e Bulgaria (6.025), quest'ultimo paese di transito e approdo lungo la rotta balcanica e che ha ricevuto prevalentemente flussi maschili. L'Italia ha ricevuto 5.250 domande d'asilo con una crescita rispetto all'anno precedente – quando le domande furono 645 – del 714% (Eurostat, 2022a).

3. Conclusioni e uno sguardo al futuro

L'allentamento delle misure di contenimento della pandemia ha permesso una complessiva moderata ripresa della mobilità nello spazio europeo nel 2021. L'inizio della guerra in Ucraina, tuttavia, ha dato luogo ad un nuovo repentino sconvolgimento, determinando un ingente e velocissimo movimento di rifugiati dall'Ucraina verso gli altri paesi europei. Nel frattempo, hanno ripreso vigore anche i flussi misti di richiedenti asilo e migranti economici lungo le pericolose rotte del Mediterraneo e dei Balcani, dove continuano a verificarsi decessi, violenze e violazioni dei diritti umani. La nuova crisi economica che si profila nei paesi europei a seguito delle conseguenze del conflitto in Ucraina è probabilmente destinata a generare un nuovo rallentamento dei flussi che sarà presumibilmente descritto nelle prossime edizioni di questo Rapporto. L'approdo in Europa in una fase di rinnovata crisi economica può costituire un ostacolo all'integrazione dei migranti per motivi umanitari già per loro natura più esposti alla disoccupazione, un aspetto da monitorare anche per stemperare possibili tensioni sociali nella popolazione dei paesi di arrivo. La recente straordinaria apertura della Polonia a flussi di tipo economico, tuttavia, costituisce un aspetto positivo, essendo questo paese in prima linea rispetto agli arrivi dall'Ucraina.

Riferimenti bibliografici

Eurostat (2019), *New aggregate for European Union without UK,* disponible in: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/wdn-20180410-1.

Eurostat (2022a), *Database,* disponibile in: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

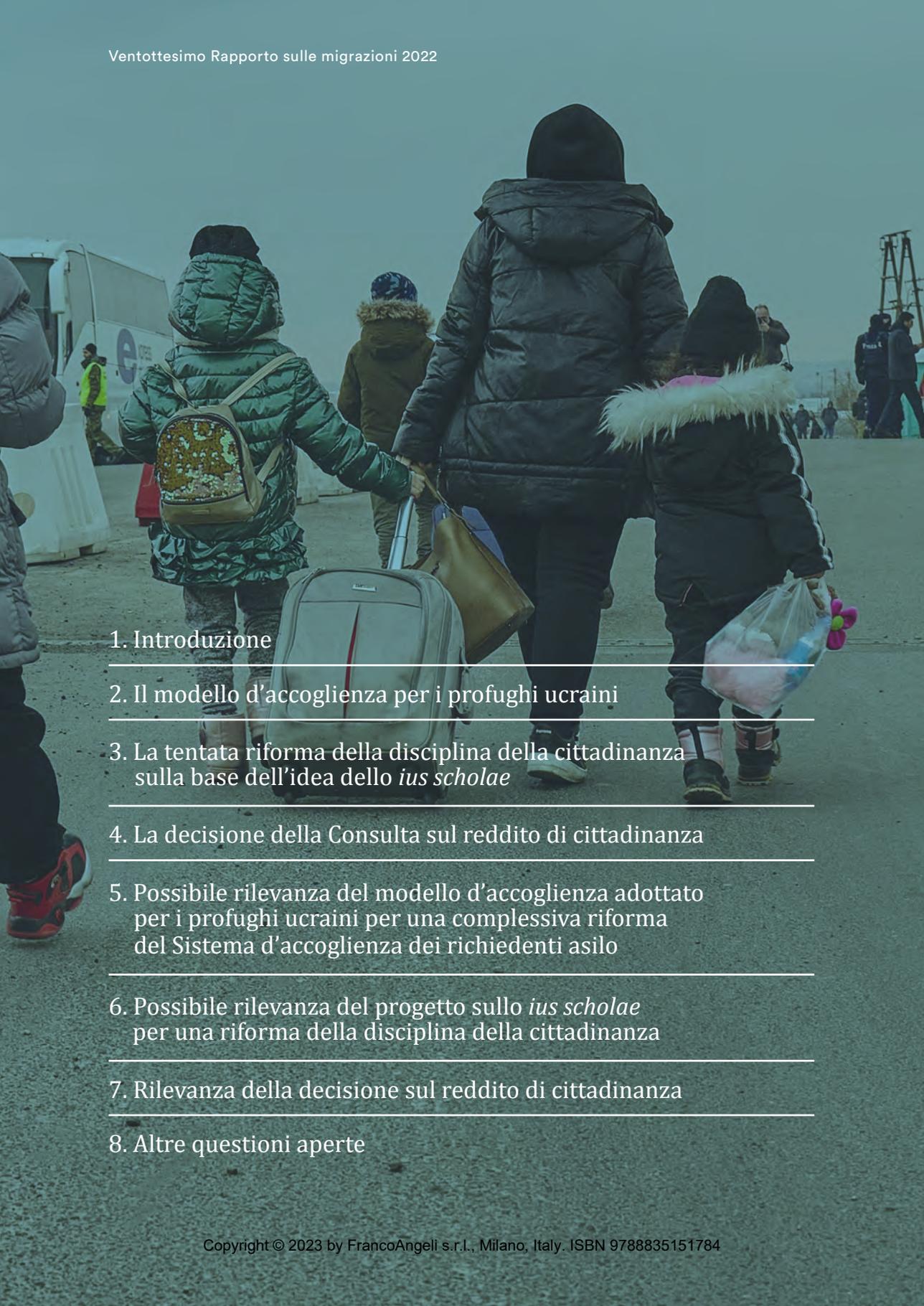
Eurostat (2022b), *Ukrainian citizens in the EU*, disponible in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ukrainian_citizens_in_the_EU.

IOM (2022a), *Flow monitoring,* disponibile in: https://migration.iom.int/europe/arrivals#content-tab-anchor.

IOM (2022b), *Missing migrants projects*, disponibile in: https://missingmigrants.iom.int/.

Migration Data Portal (2022), *Crisis Movements,* disponibile in: https://www.migrationdataportal.org/ukraine/crisis-movements.

UNHCR (2022a), *Operational data portal*, disponibile in: https://data.unhcr.org/.

UNHCR (2022b), *Ukraine Internally Displaced Persons* (IDP), disponibile in: https://www.unhcr.org/ua/en/internally-displaced-persons.

1. Introduzione
2. Il modello d'accoglienza per i profughi ucraini
3. La tentata riforma della disciplina della cittadinanza sulla base dell'idea dello *ius scholae*
4. La decisione della Consulta sul reddito di cittadinanza
5. Possibile rilevanza del modello d'accoglienza adottato per i profughi ucraini per una complessiva riforma del Sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo
6. Possibile rilevanza del progetto sullo *ius scholae* per una riforma della disciplina della cittadinanza
7. Rilevanza della decisione sul reddito di cittadinanza
8. Altre questioni aperte

4.
Il quadro normativo

Ennio Codini

1. Introduzione

Nel 2022 i principali sviluppi normativi hanno riguardato la crisi ucraina. C'è stato poi anche un discusso sviluppo normativo mancato, ossia la mancata riforma della disciplina della cittadinanza di cui al progetto per l'introduzione del cosiddetto *ius scholae*. La Corte costituzionale, infine, con la sentenza n. 19 del 10 gennaio ha fatto salva la disciplina del reddito di cittadinanza nella parte in cui discrimina, escludendoli dal beneficio, gli immigrati privi di permesso permanente.

Pensando al 2023, tutti tali eventi potrebbero apparire di scarso interesse. Quanto alla crisi ucraina, c'è la speranza che il conflitto non divenga ancora più drammatico e che quindi non vi siano ulteriori flussi di richiedenti protezione in arrivo da quel paese e non si può non sperare anche che la guerra finisca in modo tale da rendere possibile un ritorno alle proprie case di coloro che hanno dovuto lasciarle a seguito dell'aggressione straniera. Quanto poi alla riforma della disciplina della cittadinanza, il tema non pare tra le priorità del nuovo governo insediatosi nell'ottobre del 2022 e oltretutto quelle che lo sostengono sono forze politiche per lo più dichiaratesi a suo tempo fieramente contrarie al

progetto sullo *ius scholae*. Quanto, infine, al sopra citato intervento della Corte costituzionale, facendo salva la disciplina del reddito di cittadinanza esso per definizione non ha innovato bensì confermato il quadro normativo. Perciò soffermarsi nel 2023, su quanto deciso l'anno prima per l'accoglienza dei profughi ucraini o sul progetto della passata legislatura concernente lo *ius scholae* o sulla sopra citata sentenza n. 19 della Corte costituzionale, potrebbe apparire poco importante.

Ma non è così. Gli sviluppi normativi concernenti i profughi ucraini hanno dato vita, tra l'altro, a un modello di accoglienza in senso stretto alternativo a quello ordinario che, per le ragioni che si metteranno in evidenza, potrebbe essere un importante riferimento per pensare a una complessiva riforma riguardante *tutti* i richiedenti asilo. La riforma della disciplina della cittadinanza, d'altra parte, resta una questione sul tappeto e, come si metterà in evidenza, per affrontarla si potrebbe partire proprio dal progetto non approvato nel 2022. E quanto al citato intervento della Corte costituzionale sull'accesso degli stranieri al reddito di cittadinanza, esso ha reso manifeste tensioni in quella che appariva una giurisprudenza quasi scontata nella sua stabilità, tensioni sulle quali è importante riflettere.

2. Il modello d'accoglienza per i profughi ucraini

A fronte dei flussi di persone in arrivo dall'Ucraina a seguito della guerra sono stati adottati molteplici provvedimenti per definire le modalità d'accoglienza.

Per quel che riguarda la legittimazione al soggiorno, sulla base della decisione del Consiglio dell'Unione europea del 4 marzo, col DPCM del 28 marzo è stato previsto un particolare *permesso di soggiorno per protezione temporanea*. Tale modalità sui generis di regolare la presenza di uno specifico insieme di persone in fuga dalla guerra è dipesa dagli speciali tratti della crisi ucraina, per gli europei soprattutto, e in quanto tale non è destinata, presumibilmente, a essere un possibile modello di riferimento per la gestione futura in generale del soggiorno dei richiedenti asilo; il che riduce di molto il suo rilievo (fermo restando che molto se ne è discusso, anche criticamente tra l'altro sulla base dell'idea che si sarebbe così dato vita a un privilegio rispetto agli altri profughi in quanto tale ingiusto).

Ma per le persone in arrivo dall'Ucraina a seguito della guerra è stata messa in campo una più complessiva, particolare risposta delle istituzioni – già oggetto di un paper del luglio 2022 di questa Fondazione (Morlotti, 2022) – nel cui ambito hanno trovato spazio anche soluzioni particolari in tema di accoglienza in senso stretto, ossia con riguardo alle misure di materiale ospitalità e integrazione finanziate con denaro pubblico, soluzioni che, come già accennato nell'introduzione, si ritiene potrebbero essere invece, per le ragioni di cui si dirà, di riferimento per una riforma in generale riguardante tutti i richiedenti asilo. Perciò, rinviando per quel che riguarda il livello europeo e la questione

particolare dei minori ai relativi capitoli di questo *Rapporto*[1], l'attenzione sarà qui focalizzata appunto sulle soluzioni particolari adottate per l'accoglienza in senso stretto degli ucraini.

La scelta, a riguardo, è stata quella di non limitarsi a puntare sul SAI (Sistema di accoglienza e integrazione) per far fronte alle nuove necessità. La relativa rete, costitutiva del sistema d'accoglienza ordinario, fatto salvo anche l'impiego dei CAS (Centri di accoglienza straordinaria) in relazione alla carenza di posti, è stata, invero, potenziata in modo significativo; in particolare, col decreto-legge n. 16 del 28 febbraio sono stati ad essa aggiunti 8mila posti. Ma al di là di questo, **a partire dal decreto-legge n. 21 del 21 marzo si è prevista per i profughi ucraini una assai più vasta gamma di forme d'accoglienza.**

Il relativo sistema è stato disegnato secondo una logica che fa pensare, sul piano teorico, al principio di sussidiarietà orizzontale nella sua più ampia configurazione.

Alla base troviamo, infatti, la previsione secondo cui il pubblico si limita a sostenere la persona o la famiglia che autonomamente provvede ai propri bisogni. In concreto, per i profughi ucraini è stata prevista la possibilità di provvedere appunto autonomamente ai propri bisogni usufruendo di un contributo pubblico pari a trecento euro mensili, centocinquanta per ogni figlio minorenne (cosiddetto contributo di sostentamento, art. 2 dell'ordinanza della Protezione civile n. 881 del 29 marzo).

L'Italia, finora, diversamente da altri paesi, non aveva mai previsto per le persone accolte, sulla base delle norme in tema di protezione internazionale, la possibilità di autonomamente provvedere ai propri bisogni ottenendo un sussidio. Ora, per i profughi ucraini, lo ha fatto.

A favore di chi non si avvale di tale forma di sostegno, si è prevista poi la possibilità di un intervento di famiglie disponibili ad accogliere in partnership con organizzazioni del terzo settore, o di una ospitalità presso strutture messe a disposizione dalle stesse organizzazioni del terzo settore secondo una propria progettualità, al di fuori, si noti bene, del SAI, con finanziamento pubblico (cosiddetta accoglienza diffusa, art. 1 dell'ordinanza sopra citata).

Poi, certo, come si è detto, si sono anche aumentati i posti disponibili nell'ambito del SAI. Ma contemplando il complessivo scenario vediamo emergere uno schema dove, per l'accoglienza degli ucraini, si è deciso di valorizzare, anzitutto, la capacità delle persone di fare da sé, e poi l'intervento della società, famiglie e privato sociale, prevedendo solo per così dire in termini di completamento dell'offerta l'intervento di quel servizio pubblico in senso stretto che è il SAI, con la sua intrinseca rigidità quanto ai soggetti e alle modalità d'accoglienza.

[1] Rispettivamente l'11 e il 16.

3. La tentata riforma della disciplina della cittadinanza sulla base dell'idea dello *ius scholae*

Quanto alla tentata **riforma della disciplina della cittadinanza,** nel mese di marzo la Commissione Affari costituzionali della Camera ha definito un progetto caratterizzato dall'idea di **valorizzare per l'acquisto la scuola**, non a caso si è parlato a riguardo di *ius scholae*.

Idea centrale, quella di innovare la disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza per i figli degli immigrati integrando quelli esistenti con uno nuovo tale da valorizzare appunto la scuola.

Come è noto, i modi esistenti specificamente previsti per i figli degli immigrati sono fondamentalmente tre:

1. per i nati in Italia, acquisto a seguito di tale evento, ma solo quando nessuno dei genitori può trasmettere la sua cittadinanza al figlio secondo le leggi del relativo paese;
2. per i nati in Italia così come per i giunti nel nostro paese a titolo di ricongiungimento familiare, acquisto per così dire derivato, a seguito di quello da parte di uno dei genitori purché avvenuto quando il figlio è ancora minorenne;
3. solo per i nati in Italia, acquisto autonomo su richiesta dell'interessato dopo il raggiungimento della maggiore età.

Fermi restando questi, il progetto ne prevedeva uno nuovo, utilizzabile prima della maggiore età, basato sui seguenti requisiti: nascita in Italia, o anche inizio del soggiorno in Italia entro il compimento del dodicesimo anno d'età; successiva residenza legale e senza interruzioni nel nostro paese; e poi, centrale, il requisito di aver frequentato per almeno cinque anni uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica.

Il progetto è decaduto, non essendo stato approvato dal Parlamento prima del suo scioglimento avvenuto pochi mesi dopo la sua definizione da parte della sopra citata Commissione della Camera. Ma, per le ragioni di cui si dirà più avanti, si ritiene sia importante tenerlo presente in prospettiva.

4. La decisione della Consulta sul reddito di cittadinanza

Come già si è detto, con la sua decisione n. 19 la Corte costituzionale si è pronunciata sul reddito di cittadinanza e in particolare sulla legittimità della previsione secondo cui gli stranieri possono accedere a tale beneficio solo se in possesso di un permesso permanente. E si è pronunciata nel senso della legittimità di un siffatto requisito.

I giudici della Consulta sono giunti a tale decisione muovendosi nel solco della precedente giurisprudenza. Secondo quest'ultima, i requisiti per accedere alle provvidenze sociali devono essere coerenti con la condizione di bisogno di volta in volta individuata dal legislatore e con la natura della misura prevista risultando altrimenti illegittimi per irragionevolezza ovvero perché tali da dar luogo a un'irragionevole discriminazione.

In precedenti pronunce la Corte, così ragionando, aveva dichiarato illegittima la previsione del requisito del possesso di un permesso permanente con riferimento a un'ampia gamma di provvidenze sociali, per lo più di tipo economico. Perché aveva giudicato tale requisito oggettivamente non legato alla condizione di bisogno nei diversi casi alla base della misura, e perché, inoltre, non aveva ravvisato alcun nesso tra tale requisito e la natura della misura.

Quanto al reddito di cittadinanza, invece, pur essendovi anche in questo caso un contributo economico, la Corte ha ritenuto ragionevole la discriminazione consistente nell'escludere dall'accesso al beneficio gli immigrati privi di permesso permanente. Questo perché, pur non ravvisando alcun legame tra tale permesso e la condizione di bisogno cui si riferisce la misura, ha ravvisato invece un **nesso tra la titolarità di un permesso permanente e la natura del reddito di cittadinanza**, la sua ratio e il modo in cui si prevede il perseguimento della stessa.

In particolare, a questo proposito, la Corte ha valorizzato la configurazione del reddito di cittadinanza quale strumento per un inserimento o reinserimento della persona nel mondo del lavoro attraverso un percorso sviluppantesi in una logica di medio periodo. E su tale base ha concluso che è allora ragionevole e dunque legittimo negare il beneficio agli stranieri privi di un permesso permanente perché quest'ultimo dà garanzie di stabilità quanto al soggiorno che non sono date dagli ordinari permessi in quanto temporanei e, anche quando rinnovabili, con rinnovo subordinato a specifiche condizioni, con l'alea relativa.

5. Possibile rilevanza del modello d'accoglienza adottato per i profughi ucraini per una complessiva riforma del Sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo

Senza dubbio, a seguito dell'insediamento del governo Meloni, nel 2023 temi diversi da quelli di cui sopra saranno al centro dell'attenzione.

In particolare, in materia di protezione internazionale la direttiva del 25 ottobre 2022 del nuovo ministro dell'Interno ha già reso evidente il ritorno del tema della "chiusura dei porti" alle navi delle Ong con a bordo richiedenti asilo. Un tema che aveva già drammaticamente caratterizzato l'estate del 2019 e sul quale ci si era soffermati nel *Rapporto ISMU* relativo a quell'anno. A riguardo ci si limita qui a una notazione: il dibattito inevitabilmente si concentrerà sulla legittimità delle restrizioni eventualmente adottate, ma, si ritiene, dovrà essere anche l'occasione per pensare seriamente a come finalmente **far fronte alle**

nostre responsabilità per quanto riguarda i richiedenti asilo oggi costretti a ricorrere ai canali illegali ai quali dobbiamo dare risposte che garantiscano loro l'accesso a quella tutela prevista dal diritto internazionale, da quello europeo e, ultimo ma non ultimo, dall'art. 10 della nostra Costituzione.

Ma in ogni caso, di fronte al modello d'accoglienza adottato per i profughi ucraini va osservato, riprendendo e sviluppando il cenno fatto in apertura di questo capitolo, che tale modello potrebbe essere un importante riferimento per pensare a una complessiva riforma del Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo.

Perché il SAI – pur con tutti i suoi pregi, che risultano assolutamente evidenti, ad esempio, considerando l'alternativa oggi esistente rappresentata dall'ospitalità nei CAS (Centri accoglienza straordinaria), pur rappresentando, tra l'altro, un buon esempio di servizio pubblico in senso oggettivo, ossia di servizio pubblico che accoglie nel proprio ambito i privati come risorsa essenziale – non ha mai potuto, per la sua configurazione istituzionale, valorizzare la capacità dei singoli di autodeterminarsi e poi appieno tutte le risorse che le famiglie e il privato sociale potrebbero mettere in campo per l'accoglienza dei richiedenti asilo. E invece non va dimenticato che c'è, sempre, in linea di principio, un valore nel **dare spazio alla responsabilità dei singoli e sostenerla** lasciando come soluzione di riserva, seppur fondamentale, la sua sostituzione almeno parziale con la responsabilità di altri (se del caso delle istituzioni). In linea di principio e sul piano pratico, a fronte di risorse spesso in concreto carenti, c'è poi un valore nel **sostenere quei privati che liberamente si mettono a disposizione degli altri**, si fanno carico dei loro bisogni, senza pretendere che necessariamente tali privati si uniformino agli standard omnicomprensivi predefiniti tipici di un servizio pubblico come il SAI, ma invece valorizzando la loro originalità, la loro capacità di sviluppare soluzioni sempre diverse e nuove. Non va trascurato, infine, ma non è certo aspetto di minore importanza, che tutto questo appare particolarmente importante davanti alla sfida drammatica, che comunque segnerà i prossimi anni, di accogliere e avviare lungo percorsi d'integrazione *molti* e *tra loro diversi* richiedenti asilo, una sfida che, come mostra l'esperienza, non potrà essere vinta solo puntando sul SAI.

In passato, invero, contro la concessione di contributi ai richiedenti asilo ha sempre pesato l'argomento che tale concessione avrebbe potuto indurre a chiedere asilo anche persone del tutto prive dei requisiti attratte dalla possibilità, comunque, di godere di un sussidio in attesa della decisione sul loro caso. E allora, a fronte del caso degli ucraini giunti nel nostro paese a seguito della guerra, si potrebbe valorizzare l'essere questi ultimi rientranti automaticamente nella categoria dei meritevoli di protezione internazionale per concludere che *perciò*, in questo caso, si è potuta prevedere la soluzione del contributo individuale ma non lo si potrebbe fare in altri. Ma quest'ultima conclusione sarebbe decisamente eccessiva: invero si sono verificati in questi anni flussi assai rilevanti da questo punto di vista analoghi a quelli ucraini, si pensi al caso dei siriani ma non è certo l'unico, sicché non si vede perché, almeno per flussi siffatti, ossia provenienti da contesti segnati da generale violenza o repressione, che purtroppo ben potranno manifestarsi anche in futuro, non si dovrebbe fare quanto

previsto nel 2022 per gli ucraini. Più in generale, l'idea di fare riferimento al modello creato per gli ucraini al fine di ridisegnare in generale l'accoglienza potrebbe anche essere criticata facendo leva sull'essere stata l'ospitalità degli ucraini, diversamente da quella prevista per gli altri richiedenti asilo, disegnata con una logica di protezione *temporanea*. Ma va osservato, anzitutto, che l'ospitalità per i richiedenti asilo assicurata con finanziamento pubblico è sempre stata per tutti temporanea, e poi che anche in un modello quale quello previsto per gli ucraini ben possono trovare spazio interventi utili per un'integrazione nel medio-lungo periodo.

6. Possibile rilevanza del progetto sullo *ius scholae* per una riforma della disciplina della cittadinanza

Quanto, invece, alla riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza, va osservato che il progetto sullo *ius scholae*, pur a suo tempo fieramente avversato da buona parte di quel centro-destra che è oggi al governo, ha proposto un'idea che lo stesso centro-destra potrebbe invece considerare valida.

Perché, premesso che parliamo di persone che comunque, se lo vorranno, avranno prima o poi la cittadinanza e la conserveranno, e che dunque parlando di un nuovo modo d'acquisto non discutiamo del se ma solo del come, l'idea di legare l'acquisto della cittadinanza alla frequenza scolastica bene dovrebbe apparire, anche e forse specialmente alle forze politiche di centro-destra, un'idea buona. Perché oggi, in sostanza, secondo i modi di cui si è detto, per le cosiddette seconde generazioni l'acquisto della cittadinanza è qualche cosa che comunque avviene, prima o poi, senza alcun legame con gli effettivi percorsi d'integrazione civica. Mentre invece, con una qualche forma di *ius scholae* si legherebbe l'acquisto appunto alla scuola, valorizzando quest'ultima come luogo dove, attraverso esperienze e insegnamenti, la persona fa, potrebbe, dovrebbe fare propri **valori che a loro volta dovrebbero caratterizzare il cittadino**, valori oltretutto sui quali, o per lo meno su molti dei quali spesso proprio le forze politiche del centro-destra hanno posto e pongono l'accento in nome dell'esigenza di difendere un'identità, una civiltà e poi concretamente condizioni di civile convivenza.

Non dovrebbe in ogni caso trattarsi, si badi, di una mera ripresa del progetto del 2022 bensì, si ritiene, di una sua rielaborazione secondo la linea che si è indicata nel Paper del maggio 2022 di questa Fondazione dedicato al tema (Codini, 2022a) al quale sul punto qui si rinvia.

7. Rilevanza della decisione sul reddito di cittadinanza

Quanto, infine, alla sopracitata sentenza n. 19 della Corte costituzionale sul reddito di cittadinanza, il suo non essere formalmente innovativa rispetto alla

disciplina in vigore e il suo riferirsi alla particolare questione del rapporto tra ratio della misura e possesso di un permesso permanente potrebbero indurre a porla in qualche modo ai margini dell'attenzione, se si guarda al complessivo sviluppo dell'ordinamento quanto all'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali.

Ma ciò sarebbe un errore. Come accennato in apertura, l'intervento della Corte costituzionale in questo caso ha messo in evidenza **tensioni in quella che appariva una giurisprudenza quasi scontata nella sua stabilità.** E si deve aggiungere che tali tensioni toccano un aspetto centrale dei limiti posti dal principio d'eguaglianza alla possibilità di limitare l'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali.

La Corte, come si è detto, ha considerato il reddito di cittadinanza strumento per un inserimento o reinserimento della persona nel mondo del lavoro attraverso un percorso avente una logica di medio periodo. Ma, invero, si tratta anche di una misura volta a sottrarre le persone alla povertà assoluta. E va aggiunto che i due obbiettivi non sono perfettamente coincidenti, come ben si comprende considerando che un beneficiario del reddito di cittadinanza ben può seguire correttamente il percorso derivante dalla relativa disciplina e ritrovarsi comunque nel tempo senza un lavoro. E d'altra parte, se la Corte avesse posto in risalto il secondo obbiettivo, ossia quello di sottrarre le persone alla povertà assoluta, non avrebbe ravvisato alcun legame tra esso e la titolarità di un permesso permanente, e allora seguendo il proprio consolidato orientamento avrebbe giudicato la discriminazione irragionevole e dunque illegittima. Ma, si potrebbe pensare, non appare a questo punto **troppo arbitraria la definizione dei limiti alla discriminazione posti dal principio di eguaglianza?** Non dovrebbe essere enunciato un qualche criterio ermeneutico specifico per i casi nei quali la misura ha, per così dire, una ratio complessa?

E poi c'è, nella pronuncia della Corte, anche un'altra tensione. Il permesso permanente è sì fattore di stabilità del soggiorno, ma è anche indicatore di un certo successo sul piano economico del percorso migratorio, testimoniato dal possesso dei requisiti reddituali e alloggiativi necessari per il rilascio. E allora ben si può **dubitare della ragionevolezza di subordinare un aiuto pensato per persone in condizione di estrema difficoltà sul piano economico alla prova di aver avuto prima a riguardo un certo successo su tale piano** (non a caso, in precedenti pronunce concernenti provvidenze sociali di tipo economico, quando la Corte aveva dichiarato l'illegittimità della discriminazione basata sul possesso di un permesso permanente per contrasto con la ratio della misura aveva poi quasi sempre aggiunto l'ulteriore argomento secondo cui appariva incoerente prevedere un tale requisito per misure d'aiuto in situazione di difficoltà anche per il presupporre un tale permesso un requisito reddituale).

Davvero la giurisprudenza della Corte sui limiti posti dal principio d'eguaglianza alla disciplina dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali, oggetto di specifica analisi nel Paper del novembre 2022 di questa Fondazione dedicato al tema (Codini, 2022b) al quale si rinvia per più specifiche indicazioni, che era parsa del tutto adeguata in precedenti circostanze, in questa ha mostrato criticità che necessitano di ulteriore riflessione. Considerato anche che il tema appare specialmente rilevante in un contesto dove le tensioni derivanti dall'immigrazione e le oggettive carenze sul piano delle risorse dello Stato so-

ciale rispetto ai bisogni potranno indurre i governi nazionali, così come quelli regionali e locali, a pensare di discriminare per questa o quella prestazione una parte almeno degli immigrati, ivi compresi quelli regolarmente soggiornanti.

8. Altre questioni aperte

Da quanto detto emerge con chiarezza, si ritiene, che il 2022 ha proposto, sul piano normativo, tre riferimenti, quelli sopra considerati, che meritano di essere tenuti presenti in vista degli sviluppi futuri della disciplina.

Vale la pena quindi di fare, infine, un cenno a qualcuno di quei temi sui quali il 2022 non ha dato indicazioni particolari ma solo al più conferme e che però non potranno non essere rilevanti nel 2023 e oltre.

Già si è accennato al fatto che il dibattito probabilmente si concentrerà sulla **legittimità delle restrizioni adottate a proposito dell'accesso ai nostri porti delle navi che soccorrono i richiedenti asilo nel Mediterraneo** ma che tale dibattito dovrà essere anche l'occasione per pensare sul serio a come finalmente far fronte alle nostre responsabilità di fronte ai richiedenti asilo oggi costretti a ricorrere ai canali illegali. Perché è questo che vediamo e continueremo a riscontrare anche nel 2023: migliaia di persone che a prezzo di grandi rischi, spesso di gravi sofferenze, talvolta della morte tentano di raggiungere il nostro paese per chiedere asilo in un contesto nel quale l'Italia non offre loro alcuna alternativa, al di là dell'esperienza limitatissima dei corridoi umanitari che tra l'altro nei precedenti *Rapporti ISMU* era stata indicata quale possibile riferimento per una risposta di più ampia portata alle esigenze ma che finora non è stata valorizzata in tal senso.

Un altro tema di estrema importanza che dovrà essere considerato è quello dell'**accesso al nostro paese dei migranti mossi da ragioni economiche.** Si parla, a questo proposito, anche a livello politico, di tornare a utilizzare sul serio i decreti flussi dopo anni di politiche oltremodo restrittive a riguardo. Sarebbe un passaggio importante, senza dubbio, in un contesto normativo dove per quasi tutti i possibili lavoratori stranieri in entrata la previsione di chance in siffatti decreti è presupposto essenziale per un ingresso legale. Ma parlando di decreti flussi non bisognerà mai dimenticare l'esperienza ormai più che trentennale dell'Italia come paese dove molti migrano per lavoro, un'esperienza che ha mostrato bene la **complessiva inadeguatezza di una disciplina quale quella vigente a regolare davvero l'immigrazione per lavoro nel nostro contesto,** ben al di là delle aperture-chiusure quanto ai decreti di programmazione.

Un cenno, infine, va fatto alla questione dell'**integrazione dei richiedenti asilo**. Finora, anche se ormai da molti anni l'Italia è terra d'asilo, l'attenzione, salvo casi particolari, si è concentrata sulla prima parte del percorso di tali persone nel nostro paese, ossia sui permessi, sulla procedura d'esame della loro domanda d'asilo e sull'accoglienza in termini di soddisfacimento delle esigenze essenziali di vita e di apprendimento basico dell'italiano. Ma, come mostrano bene le ricerche svolte in questi anni (anche a livello europeo, si pensi al pro-

getto *NIEM - National Integration Evaluation Mechanism*, da poco conclusosi, al quale anche questa Fondazione ha partecipato[2]), l'uscita dal sistema d'accoglienza con un livello di autonomia che non risulti adeguato rappresenta, in Italia come in altri paesi europei, un anello debole del sistema. Per carenze nel percorso precedente – basti pensare ai livelli assai modesti di conoscenza della lingua in esso acquisiti – e poi anche per il contesto dove la persona viene a trovarsi, nel quale raramente è facile per quella persona ottenere un lavoro stabile, così come trovare un'abitazione. Tali criticità – insieme a quelle, non certo trascurabili, a livello psicologico che spesso persistono anche al termine dell'ospitalità nei centri – sono state oggetto di recente di una certa attenzione che ha portato al finanziamento di progetti tesi a supportare proprio l'uscita dal SAI. Ma quella dell'integrazione dei meritevoli di protezione resta una sfida sistemica – che chiama in causa il pubblico, il SAI e non solo, così come il privato, dal mondo delle imprese a quello dei proprietari di casa – ancora da affrontare con modalità davvero adeguate alla sua rilevanza e complessità.

Riferimenti bibliografici

Codini E. (2022a), *Ius scholae. Luci e ombre di un progetto*, Paper ISMU, maggio, disponibile in: https://www.ismu.org/ius-scholae-luci-e-ombre-di-un-progetto/.

Codini E. (2022b), *Principio d'eguaglianza e accesso degli immigrati alle prestazioni sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale,* Paper ISMU, dicembre.

Morlotti S. (2022), *Profughi dall'Ucraina: permessi di soggiorno e nuove buone pratiche di accoglienza,* Paper ISMU, luglio, disponibile in: https://www.ismu.org/profughi-dallucraina-permessi-di-soggiorno-e-nuove-buone-pratiche-di-accoglienza/.

[2] Si veda https://www.ismu.org/progetto-niem-national-integration-evaluation-mechanism/.

Parte terza
Aree di attenzione

Ventottesimo Rapporto sulle migrazioni 2022
1. Il quadro europeo e internazionale
2. Il quadro italiano
3. Tutto come sempre?
4. O qualcosa si muove?

5. Il lavoro

Laura Zanfrini

In un frangente straordinariamente complesso e difficile come quello che stiamo vivendo in questi mesi, dal mercato del lavoro giungono segnali contrastanti: frequenti travasi tra le aree dell'inattività, dell'occupazione e della disoccupazione; crisi aziendali insieme a diffuse difficoltà di reclutamento di nuovo personale; spinte all'*up-grading* incoraggiate dalla digitalizzazione e dalla transizione ecologica insieme all'allarme per la diffusione del lavoro "povero" e sotto-pagato. Segnali che rendono quanto mai urgente rilanciare la governance del mercato del lavoro in tutte le sue declinazioni dopo che la pandemia – che ha prepotentemente investito i mondi della produzione e della riproduzione –, la crisi energetica innescata da dinamiche speculative e amplificata dal conflitto in Ucraina, le bizzarrie del clima – monito circa le conseguenze del riscaldamento globale – hanno reso palese la necessità di un "cambio di paradigma". È in questo scenario che vanno analizzati i trend più recenti del mercato del lavoro degli immigrati a livello nazionale e internazionale, l'ulteriore consolidamento della condizione di svantaggio strutturale che caratterizza i lavoratori stranieri e le loro famiglie, le prospettive in materia di gestione delle migrazioni economiche e dei percorsi di inclusione occupazionale degli immigrati.

1. Il quadro europeo e internazionale

L'imponente esodo dei profughi ucraini e la mobilitazione per la loro accoglienza hanno sicuramente concorso a distogliere l'attenzione dai flussi di migranti economici, riattivatisi rapidamente già nel corso del 2021, dopo la brusca interruzione causata dalla crisi sanitaria (OECD, 2022), e proseguiti anche nel 2022 (in base ai dati ad oggi disponibili) nonostante il repentino aumento dei costi dell'energia e i suoi contraccolpi sull'economia. Nel complesso dei paesi Ocse, gli ingressi per ragioni di lavoro sono cresciuti, tra il 2020 e il 2021, del 45%, avvicinandosi – senza però ancora raggiungerli – ai livelli pre-Covid[1].

Tale riattivazione sembra, per certi versi, preannunciare una nuova fase nella storia delle migrazioni, contrassegnata da una **crescente preoccupazione per gli scenari demografici dei paesi economicamente avanzati** – specie del "vecchio" continente – e da una **maggiore consapevolezza riguardo all'essenzialità del lavoro degli immigrati** in settori chiave per il funzionamento (o la resilienza, per utilizzare un termine oggi in voga) dell'economia e della società. Questa preoccupazione e questa consapevolezza hanno infatti portato molti esperti e studiosi ad affermare la necessità di ricorrere all'immigrazione non solo per sopperire alle difficoltà di reclutamento che investono diversi settori del mercato occupazionale, ma anche per garantire il turnover della popolazione in età attiva, via via che si avvicina l'uscita in massa dalle forze lavoro delle generazioni dei *baby boomers*.

Significativamente, **dopo essere stati particolarmente colpiti dagli impatti della pandemia, i migranti hanno rapidamente recuperato i livelli occupazionali pre-Covid**, addirittura superandoli in alcuni paesi: un recupero assai più rapido rispetto a quanto avvenuto in occasione delle precedenti fasi negative, che si spiega col carattere esogeno della crisi innescata dalla pandemia, ma anche – verosimilmente – con le caratteristiche quanto-qualitative dell'offerta di lavoro (autoctona) che, generando numerose *job vacancies*, concorrono a sostenere l'occupabilità dei lavoratori immigrati. Questi ultimi, d'altro canto, si sono ancora una volta trovati a svolgere una funzione di ammortizzazione degli effetti della crisi. Nel complesso dei paesi considerati dal monitoraggio annuale dell'Ocse, **la situazione occupazionale degli immigrati nel 2020 è peggiorata più nettamente rispetto a quella dei loro omologhi nativi, ma è migliorata in misura più netta con la ripresa dell'economia nel 2021**. Passando dal 67,9% del 2020 al 69,4% del 2021, il tasso di occupazione degli immigrati nell'insieme dei paesi Ocse risulta solo 0,5 punti percentuali più basso rispetto alla situazione pre-pandemia. Analogamente, il tasso di disoccupazione si è ridotto di 1,2 punti percentuali (passando dal 10,3% al 9,1%), per attestarsi a 0,7 punti in più rispetto al livello pre-crisi.

[1] Va peraltro precisato come i dati registrano gli ingressi "ufficiali" nei mercati del lavoro dei paesi Ocse, includendo ad esempio le regolarizzazioni degli immigrati già presenti – voce alla quale l'Italia ha dato un significativo contributo grazie al provvedimento adottato nel 2020 – e le conversioni di permessi di soggiorno rilasciati per motivi diversi dal lavoro.

A dispetto della sua reattività al nuovo quadro congiunturale, se si considerano i principali indicatori del mercato del lavoro, **quella immigrata si conferma una componente svantaggiata quasi dovunque, ma in particolar modo nei paesi europei**. Tanto il tasso di occupazione quanto quello di disoccupazione degli immigrati continuano a registrare un gap negativo rispetto agli autoctoni, nonostante tale gap si sia significativamente ridotto tra il 2020 e l'anno successivo: nel 2021, il tasso di occupazione degli immigrati nei paesi Ocse è stato in media di 1 punto percentuale inferiore a quello dei nativi e il tasso di disoccupazione di 3 punti superiore; ma, nell'Europa a 27 paesi, il tasso di occupazione dei nativi è di ben 4,5 punti percentuali superiore a quello degli immigrati e quello di disoccupazione di quasi 7 punti inferiore.

Inoltre, **assai significativa è la distanza tra gli immigrati extra-europei e quelli provenienti da paesi dell'Unione**, al punto che, nel 2021, il 72% degli immigrati dell'UE27 risulta occupato rispetto al 51,5% degli immigrati dal Nord Africa e al 56% di quelli dal Medio Oriente: uno status giuridico più vantaggioso si somma, verosimilmente, sia a una migliore dotazione in termini di capitale umano dei cittadini europei che soggiornano in un altro paese dell'Unione, sia a un atteggiamento più favorevole da parte della società e degli stessi datori di lavoro nei loro confronti. La grande disponibilità nell'accogliere i profughi ucraini (inequivocabilmente beneficiari di una forma di "discriminazione positiva" nel confronto con molti altri migranti per ragioni di protezione) è del resto emblematica riguardo **alla salienza di variabili come l'origine nazionale e i tratti fisiognomici anche nelle civili e progressiste società europee contemporanee**.

Per di più, lo svantaggio collegato al background migratorio si va a sommare alle tradizionali linee di segmentazione dei mercati del lavoro, dando vita agli ormai noti fenomeni di **discriminazione intersezionale**. Limitandoci a considerare l'influenza del genere, le donne extra-europee, nei paesi dell'Unione, scontano un gap "positivo" del loro tasso di disoccupazione di circa 8 punti percentuali nel confronto con le donne europee, e di circa 5 punti rispetto agli uomini extra-europei (che diventano 11,5 nel confronto con gli uomini europei). Non ci si deve dunque stupire se, in base a quanto emerso da un recente approfondimento realizzato nell'ambito dell'*European Migration Network* (EMN, 2021), proprio l'inclusione nel mercato del lavoro costituisca una delle principali sfide segnalate dai paesi membri per promuovere l'integrazione delle donne immigrate, così come auspicato dal Piano d'azione europeo per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027[2].

Un ulteriore dato inquietante riguarda la polarizzazione tra migranti altamente qualificati – che, nei paesi Ocse hanno quasi interamente riguadagnato i tassi occupazionali pre-crisi – e quelli con un livello di istruzione basso e medio, la cui situazione rimane significativamente peggiore rispetto al 2019. Nonostante siano clamorosamente assurti al rango di "lavoratori essenziali" nei mesi

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, COM/2020/758 final, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX:52020DC0758.

più bui della pandemia, **i migranti poco istruiti si confermano una componente molto debole dell'offerta di lavoro** e particolarmente esposta al rischio di instabilità occupazionale e occupazione sommersa. Un dato di cui occorre tenere conto, specie nel momento in cui si è chiamati a riflettere, in Italia e in Europa, sul futuro governo delle migrazioni economiche.

2. Il quadro italiano

Come abbiamo ampiamente discusso nella precedente edizione del *Rapporto ISMU* (Zanfrini, 2022b), la pandemia, determinando un ampio travaso di forze lavoro straniere nell'area dell'inattività, ha segnato una battuta d'arresto nel processo di rafforzamento del profilo multietnico del mercato del lavoro italiano, facendo per la prima volta registrare, tra il 2019 e il 2020, una riduzione sia degli immigrati attivi sia di quelli occupati. Per converso, il 2021 mostrerebbe una ripresa di questo processo: **nel quadro di un moderato miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro, crescono sia gli occupati (+2,3%) sia gli attivi di nazionalità non italiana (+3,4%)**. Tale è la variazione calcolata da Istat applicando anche al 2020 la nuova metodologia di rilevazione adottata ufficialmente a partire dal 1° gennaio 2021 ai sensi del Regolamento 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio[3] che utilizza una nuova definizione di occupato[4] e un nuovo questionario. Nel passaggio tra il 2020 e il 2021, **tra gli stranieri cresce però soprattutto la componente alla ricerca di un'occupazione**, a riflesso di un travaso in direzione inversa a quello verificatosi nelle fasi più acute dell'emergenza sanitaria (quando ad aumentare, come si è ricordato, era stato soprattutto il fenomeno dell'inattività). Queste tendenze vanno nella medesima direzione di quelle relative agli italiani, ma sono di ampiezza assai più significativa e segnalano **un aggravamento del problema della disoccupazione degli stranieri** che, come vedremo tra poco, trova riscontro in un sostenuto incremento del loro tasso di disoccupazione.

Concentrandoci ora sui dati del 2021, va innanzitutto osservato che l'adozione della nuova metodologia di rilevazione, insieme evidentemente a un intervento di aggiornamento, ha portato a ridimensionare sia il volume della popolazione in età attiva (in particolare per gli stranieri), sia quello delle forze di

[3] *EU Labour Force Survey - new methodology from 2021 onwards,* disponibile in: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_Labour_Force_Survey_-_new_methodology_from_2021_onwards&oldid=544814.

[4] Gli occupati comprendono: le persone che durante la settimana di riferimento hanno lavorato per almeno 1 ora retribuita (o che ha generato profitti); coloro che, pur non avendo lavorato, hanno mantenuto un "attaccamento" col loro posto di lavoro (per esempio persone che si trovavano in ferie, in periodi di congedo, o erano distaccate per partecipare ad attività di formazione); i lavoratori stagionali durante la bassa stagione che abbiano continuato a svolgere mansioni lavorative; persone temporaneamente assenti dal lavoro per altri motivi per non più di 3 mesi; persone che producono beni agricoli principalmente destinati alla vendita o al baratto. Sono invece esclusi dagli occupati coloro che nella settimana di riferimento hanno prodotto beni e servizi destinati all'autoconsumo o hanno svolto attività di volontariato, così come i tirocinanti non retribuiti.

lavoro (costituite, com'è noto, dalla somma di occupati e persone in cerca di lavoro). Come si può osservare dai dati riportati nella tabella 1, l'incidenza degli stranieri sul totale degli occupati supera di un punto percentuale quella sulle forze di lavoro, ma è soprattutto sovradimensionata tra i disoccupati, a riprova della loro particolare vulnerabilità.

Tabella 1. Popolazione (15-64enni) per condizione occupazionale e cittadinanza. Anno 2021; valori in migliaia

	Stranieri UE	Stranieri extra-UE	Totale stranieri	Italiani	Totale (stranieri + italiani)	Incidenza % stranieri sul totale
Popolazione in età da lavoro	1.147,7	2.672,6	3.820,3	33.704,9	37.525,8	10,2
Forze di lavoro	807,7	1.775,5	2.583,2	21.614,2	24.197,5	10,7
Occupati	697,3	1.510,8	2.208,1	19.641,0	21.849,2	11,2
In cerca di occupazione	110,4	264,7	375,1	1.973,2	2.348,3	16,0
Inattivi	339,9	897,1	1.237,1	12.090,8	13.328,3	9,3

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_pganws/default/table?lang=en (consultato il 7 novembre 2022)

Passiamo ora a considerare i tassi di attività, occupazione e disoccupazione. I dati pubblicati da Eurostat (Tab. 2, prime colonne a sinistra) risentono della diversa metodologia di rilevazione utilizzata, rispettivamente, negli anni 2019-2020 e 2021. Per rendere possibile il confronto temporale – oltre a quello tra italiani e stranieri –, abbiamo inserito nelle colonne *a sfondo scuro* i ricalcoli (di fonte Istat) dei tassi relativi agli anni 2019 e 2020 con applicazione della nuova metodologia[5]. Ciò premesso, va innanzitutto osservato come il **tasso di attività** degli stranieri cresce in misura decisamente più sostenuta rispetto a quello degli italiani, grazie soprattutto al maggiore recupero della componente femminile. Tuttavia, il tasso di attività delle donne immigrate, sebbene di poco inferiore a quello delle stesse donne italiane, resta di oltre 4 punti percentuali inferiore rispetto al suo livello pre-Covid, e dovrà pertanto continuare a essere attenzionato. Ciò soprattutto perché esso è l'esito di comportamenti molto diversificati (quello delle immigrate da un paese dell'Unione europea – 62,9 – svetta di quasi dodici punti percentuali al di sopra di quello delle extra-europee – 51,1 –), che producono un quadro straordinariamente eterogeneo: secondo i dati riportati nel *XII Rapporto sul mercato del lavoro degli immigrati* (Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2022), si passa dall'11,7 per le pakistane all'80 per le filippine, per limitarci a citare i due casi estremi. Peraltro, è soprattutto alla componente femminile che va tributata la

[5] I lievi scostamenti tra i dati riferiti al 2021 sono verosimilmente dovuti a un intervento di "aggiustamento" effettuato da Eurostat (per esempio di stima dei valori mancanti).

modesta crescita del **tasso di occupazione**, sia tra gli italiani sia tra gli stranieri (ma soprattutto tra gli stranieri). È però interessante osservare come tanto gli immigrati quanto le immigrate provenienti da paesi dell'Unione sono più "performanti" sia degli stranieri extra-UE, sia degli stessi italiani: il loro tasso di occupazione è, rispettivamente, pari a 72,8 (uomini) e a 52,7 (donne), ossia oltre 7 punti percentuali superiore a quello delle donne extra-europee.

Il **tasso di disoccupazione** costituisce l'indicatore più efficace della condizione di svantaggio occupazionale degli immigrati, sia extra-europei sia provenienti dai paesi dell'Unione (anche se per gli uomini europei si segnala una riduzione tra il 2020 e il 2021). Focalizzandoci sui dati dell'ultimo anno, **la componente femminile dell'immigrazione sconta un gap fortemente negativo nei confronti sia delle donne italiane** (ben 7,7 punti percentuali di scarto) **sia degli stessi uomini stranieri** (con un differenziale pari a 5,6 punti percentuali); nel caso delle donne extra-europee, il gap si amplia, ancora una volta, sia nel confronto coi lavoratori extra-europei di sesso maschile (arrivando a 6 punti percentuali), sia delle donne italiane (per raggiungere addirittura 8,9 punti percentuali). Se teniamo conto dei bassi tassi di attività delle donne extra-europee, ve n'è quanto basta per concludere che il problema della discriminazione intersezionale, in tutte le sue declinazioni e determinanti[6], rappresenta – in Italia ancor più che in altri paesi – una delle più evidenti smentite del preteso universalismo che dovrebbe regolare il funzionamento dell'economia e della società.

Tabella 2. Tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione per genere e cittadinanza, 15-64enni. 2019-2021 (e ricalcolo anni 2019 e 2020 con nuova metodologia)

	2019		2020		2021		2019		2020		2021	
	Dati calcolati secondo la metodologia in vigore in ciascun anno (Eurostat)						Dati ricalcolati secondo la nuova metodologia in vigore dal 2021 (Istat)					
	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.	Stran.	Ital.
Tasso di attività												
Uomini	84,0	74,0	81,1	72,7	81,6	72,8	84,0	74,0	80,7	72,1	81,6	72,8
Donne	59,3	56,1	52,8	54,9	55,1	55,4	59,4	56,2	52,3	54,4	55,1	55,4
Totale	**70,9**	**65,1**	**66,0**	**63,9**	**67,6**	**64,1**	**70,9**	**65,1**	**65,6**	**63,3**	**67,6**	**64,1**
Tasso di occupazione												
Uomini	74,0	67,3	71,8	66,7	71,7	66,6	74,1	67,3	71,3	66,1	71,7	66,6
Donne	49,5	50,2	44,6	49,6	45,4	49,9	49,6	50,2	44,0	49,0	45,4	49,9
Totale	**61,0**	**59,0**	**57,3**	**58,1**	**57,8**	**58,2**	**61,1**	**58,8**	**56,8**	**57,5**	**57,8**	**58,3**
Tasso di disoccupazione												
Uomini	11,4	8,7	11,0	8,0	11,8	8,2	11,8	9,0	11,7	8,4	12,1	8,5
Donne	16,4	10,3	15,4	9,5	17,4	9,7	16,5	10,6	15,8	9,9	17,7	10,0
Totale	**13,6**	**9,4**	**12,9**	**8,6**	**14,2**	**8,8**	**13,9**	**9,7**	**13,4**	**9,1**	**14,5**	**9,1**

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan/default/table?lang=en (consultato il 7 novembre 2022)
*Fonte colonne **con sfondo scuro**: elaborazioni ISMU su dati Istat: www.istat.it → Lavoro e Retribuzioni*

[6] Una particolare attenzione merita, al proposito, il problema della discriminazione che colpisce le persone con disabilità e un background migratorio. Prime indicazioni al riguardo si possono trovare in Inapp (2022).

Com'è noto, in Italia (così come in molti altri Stati) **i comportamenti e le performances occupazionali dei migranti variano notevolmente a seconda del paese di origine** che, a sua volta, rimanda a una diversa composizione della popolazione soggiornante dal punto di vista di caratteristiche quali l'incidenza di "migranti economici" e di altri tipi di migranti, la quota di giovani e di donne, la distribuzione per titolo di studio, il livello di competenza linguistica (OECD, 2022), nonché il grado di "fiducia interna" ed "esterna"[7] di cui godono le diverse comunità etniche. In Italia, ad esempio, quasi venti punti percentuali separano il tasso di occupazione dei tunisini (65,7%) da quello dei moldavi (84,8%), e addirittura quasi ventinove il tasso di occupazione delle marocchine (43,1) da quello delle filippine (71,8). Il collettivo nazionale più colpito dalla disoccupazione (con un tasso pari addirittura al 25,8) è quello tunisino, a causa di un tasso di disoccupazione maschile (22,1%) che svetta ben dieci punti al di sopra di quello complessivo degli uomini stranieri. Anche le donne tunisine scontano un elevatissimo tasso di disoccupazione (44,6), ma ancora più elevati sono quelli registrati dalle donne provenienti dal Bangladesh (53,6%) e dall'Egitto (57,5%), nonostante i bassissimi tassi di attività femminili che caratterizzano queste comunità. Tanto le donne quanto gli uomini cinesi registrano invece tassi di disoccupazione molto bassi (4,8 e 4,4 rispettivamente), grazie a un peculiare modello migratorio fortemente orientato al lavoro autonomo e alla c.d. imprenditorialità etnica. Più di 4 su 10 (44,4%) occupati cinesi sono lavoratori indipendenti, laddove la seconda nazionalità per incidenza di lavoratori autonomi sul totale è quella egiziana (28,9%), seguita da bangladese (20,9%) e marocchina (17,4%). Per converso, la percentuale di autonomi quasi si azzera nelle comunità tradizionalmente concentrate nel lavoro per le famiglie: sono lavoratori dipendenti il 96,5% dei filippini, il 95,8% degli srilankesi, il 95,1% dei peruviani e il 93,7% degli ecuadoriani.

Passando infine a considerare gli orientamenti della domanda di lavoro, i dati del *Sistema Informativo Excelsior* (Unioncamere, Anpal, 2021) relativi all'anno 2021 (ultimi disponibili) segnalano un **ampio recupero delle entrate programmate di lavoratori immigrati**, che raggiungono, dopo la caduta del 2020, livelli ben superiori a quelli del 2019 (+7%, rispetto al +0,5 complessivo) e coprono il 14,5% del totale delle assunzioni previste. Le assunzioni di immigrati restano concentrate nelle regioni del Nord Italia (dove maggiori sono i fabbisogni di personale non coperti da lavoratori italiani) e al loro incremento contribuiscono in misura rilevante il settore delle costruzioni, quello dei trasporti e della logistica, il commercio – dove la domanda è trainata dall'aumento delle consegne a domicilio –, il settore dei servizi sanitari e assistenza e l'industria alimentare.

In valori assoluti, a richiedere manodopera immigrata è in particolare il segmento dei servizi alle imprese, con 216mila entrate programmate (il 17,8% sul

[7] Com'è noto, il concetto di fiducia interna evoca i meccanismi di supporto che i migranti sono in grado di attivare a favore dei loro co-etnici, quali ad esempio i sistemi di accreditamento presso i datori di lavoro o i modelli "di successo" da emulare, mentre quello di fiducia esterna evoca aspetti quali la reputazione del gruppo e il livello di gradiente sociale nei suoi confronti.

totale degli ingressi), concentrati in particolare nei servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio e nei servizi operativi di supporto alle imprese, seguiti dal settore turistico e della ristorazione e da quello dei servizi alle persone (che comprende il settore della sanità, dell'assistenza sociale e dei servizi sanitari privati)[8].

3. Tutto come sempre?

Dopo la "lezione" della pandemia, col suo richiamo a colmare il gap tra l'essenzialità dei lavori svolti dagli immigrati e il loro riconoscimento sociale e retributivo, pare che il mercato del lavoro degli immigrati stia ritrovando un nuovo equilibrio all'insegna della continuità con il passato. Per un verso, non mancano i segnali – confermati dai primi dati relativi al 2022 – di un progressivo riassorbimento degli impatti occupazionali della crisi sanitaria anche per le categorie, come appunto gli stranieri, che ne sono state maggiormente penalizzate. Un riassorbimento percepibile se non altro nei comportamenti dell'offerta, attraverso l'ampio travaso di inattivi nelle forze di lavoro, e nella ripresa sia delle assunzioni (soprattutto attraverso contratti a tempo determinato, che si erano fortemente ridotti nel 2020), sia delle previsioni di assunzione. Per l'altro verso, l'ottimismo si stempera quando si deve registrare, oltre al perdurare delle tradizionali linee di penalizzazione (quella, in particolare, che imprigiona le donne extra-europee in una condizione di evidente svantaggio rispetto al rischio di esclusione lavorativa), un inatteso aggravamento del problema della disoccupazione che colpisce gli immigrati. Accanto a tutto ciò resta da constatare come, nonostante lo scossone della pandemia e i ripetuti appelli a favore di un "cambio di paradigma" – che hanno visto la nostra Fondazione da sempre in prima linea –, i modelli occupazionali prevalenti restano quelli di sempre, quelli cioè che ci dicono di **una immigrazione ampiamente concentrata nelle fasce del mercato del lavoro a più bassa qualificazione e retribuzione**.

Limitandoci a richiamare alcuni dati essenziali, si può rilevare che, dal punto di vista settoriale, è come sempre il comparto degli "Altri servizi collettivi e personali" a registrare l'incidenza più elevata di lavoratori stranieri (34,3%), seguito dall'Agricoltura (18%), dalle Costruzioni (15,5%) e dagli "Alberghi e ristoranti" (15,3%).

Dal punto di vista dei **profili professionali prevalenti**, considerando i rapporti di lavoro attivati nel 2021 (2.123.782 quelli che hanno interessato un lavoratore straniero, pari al 19% del totale delle assunzioni), la professione più ricorrente, sia per gli stranieri europei che per gli extra-comunitari, è quella di bracciante agricolo (555.082 assunzioni complessivamente, di cui 376.282 di lavoratori extra-UE), seguita dagli addetti all'assistenza personale (193.783), dai collaboratori domestici e professioni assimilate (132.039) e dai camerieri e assimilati (105.934). Dunque, niente di nuovo sotto il sole.

[8] L'indagine non copre i fabbisogni espressi dalle famiglie (per il lavoro domestico e di assistenza) e dal comparto agricolo.

Le stesse previsioni di assunzione rilevate attraverso il *Sistema Informativo Excelsior* (che pure non copre i comparti più etnicizzati del mercato occupazionale, ossia l'agricoltura e il lavoro per le famiglie), tendono a **confermare la struttura "duale" del mercato del lavoro, atteso che la richiesta di lavoratori immigrati si concentra sui profili professionali esecutivi**: la quota di immigrati da impiegare nelle professioni maggiormente qualificate è infatti sempre circa la metà di quella relativa alla componente italiana; al contrario, la quota di manodopera straniera da impiegare in professioni non qualificate è sempre circa il doppio di quella che si rileva per il personale italiano (o per il quale non è rilevante la nazionalità). Significativamente, per la maggior parte delle assunzioni di immigrati (4 su 10) non è richiesto alcun titolo di studio, solo nel 27% dei casi è attribuita importanza alla conoscenza della lingua italiana, e solo nel 12% alle competenze tecnologiche e digitali; per converso, la flessibilità/capacità di adattamento è indicata come importante nel 61% dei casi; la stessa capacità di comunicare in lingue straniere – che potrebbe rappresentare un vantaggio competitivo degli immigrati – è ritenuto un requisito fondamentale solo nell'11% dei casi. Al di là della retorica della *Diversity & Inclusion*, molta strada resta ancora da percorrere per la valorizzazione della "diversità" tributaria del background migratorio.

Com'è noto, nel mercato del lavoro italiano si è progressivamente ridotta l'occupazione standard, a tempo pieno e durata indeterminata, mentre si sono diffuse le modalità ibride di lavoro (Istat, 2022) che coinvolgono numerosi lavoratori stranieri, sovra-rappresentati tra gli intestatari di contratti a tempo determinato, gli apprendisti intermittenti, i part-timer involontari. Essendo concentrati in settori e mestieri poco vantaggiosi dal punto di vista retributivo, **gli immigrati scontano più di tutti le conseguenze di lavori che combinano la durata breve/intermittente alla bassa retribuzione e hanno dunque meno opportunità di stabilizzare la propria condizione reddituale**. Ciò concorre ad accentuare la vulnerabilità economica delle loro famiglie, già fortemente penalizzate dalla debolezza della condizione patrimoniale in rapporto a quella della maggior parte delle famiglie italiane (tanto più nel caso delle molte famiglie straniere che sopravvivono grazie unicamente all'economia sommersa).

Certo è che **le principali criticità che caratterizzano la relazione tra immigrazione e mercato del lavoro** – elevati tassi di disoccupazione, bassi tassi di attività femminile, diffusa sotto-occupazione e basse retribuzioni – **danno ampiamente ragione dell'ulteriore espansione del fenomeno della povertà,** tanto più allarmante in uno scenario caratterizzato da forti spinte inflazionistiche (le cui conseguenze sono particolarmente pesanti per i lavoratori a bassa retribuzione impiegati in settori quali le pulizie, la vigilanza privata e i servizi socio-assistenziali: Istat, 2022). La **povertà assoluta** interessa, nel 2021, addirittura il 30,6% delle famiglie di soli stranieri: quasi quattro punti percentuali in più rispetto al dato, già decisamente allarmante, rilevato nel 2020, e oltre cinque volte quello delle famiglie di soli italiani in povertà assoluta, ferme al 5,7%. Per di più, la presenza di figli minori innalza drammaticamente il rischio di povertà, per gli italiani – sono povere il 13% delle famiglie con tre o più figli –, ma soprattutto per gli stranieri – dove si arriva addirittura al 52,1% –.

La stessa **povertà relativa** coinvolge il 9,2% delle famiglie di soli italiani, ma raggiunge ben il 32,2% di quelle di soli stranieri, e perfino il 30,5% di quelle "miste". Dati di cui è facile intuire le conseguenze sia a livello di coesione sociale sia – per quel che qui più direttamente ci interessa – sul processo di accumulazione del capitale umano, essendo tristemente nota l'influenza che la vulnerabilità del nucleo familiare esercita sulle carriere scolastiche dei figli, tanto più in un contesto sociale nel quale la povertà assume i caratteri di un fenomeno "ereditario". Dati, ancora, che fanno apparire evidente come **la questione dell'immigrazione** – ovvero, la questione del lavoro degli immigrati – **sia destinata a intercettare tutti i grandi temi che popolano la riflessione sul presente e il futuro delle politiche del lavoro e di sostegno al reddito**: dal salario minimo al reddito di cittadinanza (di cui pure oggi beneficia solo una minima parte delle famiglie straniere povere, in virtù dei criteri di accessibilità che le penalizzano[9]), dagli interventi a sostegno delle famiglie e della natalità alle ipotesi di sussidiarizzare il costo del lavoro a bassa qualificazione[10].

A tale riguardo vi è da osservare, come già sottolineato nel *Rapporto* dello scorso anno, quanto la relazione con la condizione lavorativa ci parli di **una povertà degli stranieri fortemente tributaria non solo della disoccupazione, ma anche del lavoro "povero"**, fenomeno che non arresta la propria espansione. Quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione, la povertà investe il 43,5% delle famiglie con stranieri, rispetto al 17,2% delle famiglie di soli italiani; se la persona di riferimento è occupata, solo il 4,2% delle famiglie di soli italiani ricade sotto la soglia di povertà, di contro ad addirittura il 24,7% delle famiglie con stranieri, che diventa 31,1% se si restringe l'osservazione alle famiglie di soli stranieri in cui la persona di riferimento è inquadrata come operaio o assimilato.

Gli stessi dati rilevati da un osservatorio privilegiato quale è la rete dei Centri d'ascolto della Caritas (Caritas Italiana, 2022) dimostrano come **povertà e indigenza sono problemi in crescita e sempre più "etnicizzati"**: gli stranieri, che già nel 2020 costituivano la maggioranza (52%) degli utenti, sono saliti nel 2021 al 55% e sono decisamente aumentati anche in valore assoluto (120.536, corrispondente a un incremento del 13,3% rispetto ai numeri del 2020). L'etnicizzazione della povertà si stempera nelle regioni del Sud (dove pure gli utenti stranieri sono decisamente sovra-rappresentati in rapporto al loro peso sulla popolazione residente), mentre è ancora più evidente nelle regioni del Nord, dove gli immigrati arrivano a costituire quasi i 2/3 degli utenti. Infine, mentre si riduce l'incidenza degli stranieri di origine europea, cresce quella degli immigrati provenienti da paesi africani. In sintesi, il lavoro degli immigrati, quand'anche cattivo e sotto-pagato, "paga" per i migranti neo-arrivati, concentrati sull'obiettivo di massimizzare i propri guadagni (non fosse altro che per adempiere al mandato che pesa sulle loro teste, specie quando per migrare han-

[9] Si stima però (Inapp, 2022) che accede al reddito di cittadinanza poco più della metà dei cittadini stranieri potenzialmente beneficiari: 58% contro il 77% dei cittadini italiani.
[10] Una documentata proposta in tal senso è contenuta nel *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche* realizzato dal Settore Economia e lavoro della nostra Fondazione (2021), ripresa anche nel *Libro Bianco* (Zanfrini, 2023) diffuso a inizio 2023.

no contratto un debito con la famiglia allargata), capaci di contenere al minimo le spese per il proprio mantenimento, dotati di estrema flessibilità e in grado di cumulare più redditi anche di tipo occasionale[11], comprimendo i tempi di riposo e giostrandosi tra un lavoro principale e altri accessori[12]. Ma questo stesso lavoro finisce col risultare inadeguato a supportare i processi di stabilizzazione, a coprire le esigenze di un nucleo familiare, a consentire la conciliazione con una vita "normale". L'alta incidenza di famiglie immigrate povere, anche quando entro il nucleo vi è almeno un percettore di reddito, è la spia di **un lavoro che non è in grado di generare integrazione, ma che anzi produce disagio sociale e consolida una condizione di svantaggio strutturale che si trasmette alle nuove generazioni**, vittime predestinate dei fenomeni di povertà educativa e sempre più spesso protagonisti di episodi di vandalismo e delinquenza urbana dal forte impatto sull'opinione pubblica. Punte di un iceberg sempre più ampio, **molti lavoratori immigrati e le loro famiglie immigrate mostrano in forma paradigmatica i costi in senso lato del "cattivo lavoro" e la sua incompatibilità con le istanze di sostenibilità economica e sociale** (Zanfrini, 2022a).

Ma c'è di più. L'analisi della dinamica tra domanda e offerta di lavoro immigrato sembra suggerire come qualcosa si stia definitivamente rompendo nel precario equilibrio ispirato alla logica della complementarità. Se si considera, ad esempio, il profilo dell'assistente domiciliare in coabitazione – perno della narrazione pro-immigrati, secondo la quale "dobbiamo accoglierli perché curano i nostri anziani" – è significativo rilevare una progressiva rarefazione dell'offerta disponibile[13]; in altre parole, è sempre più difficile – anche per le molte agenzie di reclutamento proliferate in questi anni – soddisfare la richiesta di personale idoneo a ricoprire un ruolo tanto oneroso sul fronte dell'impegno richiesto e della compromissione della libertà personale quanto poco vantaggioso sul fronte retributivo e delle possibilità di carriera e progressione professionale. Pare sia davvero giunto il tempo di un cambio di passo.

[11] È il caso di molti ospiti dei centri di accoglienza per richiedenti asilo, che cumulano il loro modesto *argent de poche* con gli altrettanto modesti compensi dei lavori/etti svolti, per lo più irregolarmente, riuscendo così a inviare qualcosa "a casa".

[12] È il caso, per fare un altro esempio, di molte immigrate assunte come colf/assistenti familiari o come addette all'assistenza presso le residenze per anziani che, nelle ore/giorni di riposo lavorano ad ore (di norma in nero) per uno o più datori di lavoro, occupandosi ad esempio delle pulizie di case e uffici.

[13] In tal senso vanno le testimonianze raccolte durante la fase di consultazione che ha condotto alla redazione del *Libro Verde* e del *Libro Bianco* sopra citati.

4. O qualcosa si muove?

All'ombra di una operazione di regolarizzazione lanciata in piena pandemia e inspiegabilmente ancora non conclusa, l'apparizione – negli ultimi giorni del 2021 – di un decreto flussi ben più "generoso" di quelli precedenti è sembrato sancire, a un tempo, le attese di una rapida crescita occupazionale e una inversione di tendenza nel governo delle *labour migrations*. I 69.700 ingressi autorizzati sono infatti un numero più che raddoppiato rispetto agli ultimi anni e soprattutto comprendono 27mila quote riservate ai lavoratori non stagionali dei settori (trasporto, edilizia, turistico-alberghiero) caratterizzati da difficoltà nel reclutamento di personale. Più che per il loro impatto effettivo – atteso che le quote vanno ripartite tra gli oltre 30 paesi sottoscrittori di accordi e sono in parte assorbite dalle conversioni di permessi già rilasciati per altri motivi –, il decreto è stato favorevolmente accolto come un segnale di discontinuità rispetto al quasi azzeramento degli ingressi non stagionali.

Ancora una volta, il provvedimento ha però visto la luce secondo la logica della "programmazione transitoria" e in assenza del documento programmatico cui il testo unico sull'immigrazione affidava, tra le altre finalità, quella di individuare i criteri generali per la definizione dei flussi in ingresso. L'ultimo documento di cui si ha notizia è relativo al triennio 2007-2009, rimasto eternamente "in fase di elaborazione". Da allora, nessuno dei governi che si sono succeduti ha voluto cimentarsi nel compito, politicamente audace, del governo delle migrazioni economiche, che ha così finito col ridursi a strumento (peraltro assai poco efficace) di contrasto dell'immigrazione irregolare. A tale logica emergenziale-transitoria non sfugge nemmeno il c.d. "Decreto-semplificazioni" (n. 73/2022, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 4 agosto 2022), approvato con l'obiettivo di velocizzare le procedure di rilascio dei nulla osta e dei visti di ingresso relative al decreto-flussi 2021 (e all'imminente decreto-flussi 2022[14]). Né, a maggior ragione, i provvedimenti adottati per favorire l'inclusione lavorativa dei profughi ucraini (in particolare quelli previsti dalla Direttiva per la protezione temporanea), che hanno peraltro permesso di sperimentare strumenti e procedure semplificati per l'accesso a determinate professioni (ad esempio sanitarie), evidenziando però anche i loro limiti. **Aperta resta dunque l'annosa questione del ridisegno del quadro giuridico che regola le migrazioni economiche**.

I limiti delle procedure in vigore (a partire dalla loro rigidità, distante da un mercato del lavoro sempre più flessibile), quelli che derivano dalle scelte – o non scelte – nella loro applicazione, quelli, infine, relativi al contesto in cui gli schemi migratori si trovano a operare (dalla diffusione del lavoro irregolare ai deficit nella intermediazione istituzionale tra domanda e offerta di lavoro) hanno concorso al fallimento del sistema di programmazione dei flussi, **facendo dell'Italia un caso "esemplare" del disallineamento tra il piano delle politiche e quello dei concreti processi migratori e di inclusione**. Mentre

[14] Al momento della chiusura del presente capitolo ancora non è stato approvato il decreto-flussi relativo all'anno 2022.

le più importanti agenzie internazionali non cessano di ricordare come le migrazioni, se adeguatamente gestite, possano rappresentare un vantaggio per tutti gli attori coinvolti, tale disallineamento risalta, del resto, come dato comune perfino ai paesi considerati dei *benchmark* in questa materia. **La necessità di implementare politiche innovative, sostenibili nel lungo periodo, capaci di rispondere anche al consistente fabbisogno di lavoro a bassa qualificazione garantendo i diritti dei lavoratori è dunque auto-evidente**.

È peraltro chiaro, alla luce di quanto abbiamo sopra discusso, come **le numerose criticità che caratterizzano il mercato del lavoro degli immigrati possono solo in parte essere aggredite con quelle che definiamo le politiche migratorie**, ovvero con strumenti come i decreti di programmazione. Esse chiamano in causa, come non ci stanchiamo di ripetere da ormai molti anni, le politiche di governo del mercato del lavoro, di ridisegno dei sistemi di protezione sociale, così come – senza esaurire l'elenco – le politiche formative (la cui miopia è certamente da annoverare tra le cause che hanno condotto all'attuale grave carenza di professionisti della sanità). Al tempo stesso, **l'analisi dei percorsi di inclusione lavorativa dei migranti si rivela prodiga di insegnamenti riguardo ai provvedimenti che, su piani diversi** – da quello legislativo/procedurale a quello informativo, fino alle molteplici iniziative che coinvolgono gli attori della società civile –, **possono concorrere a realizzare, congiuntamente, molteplici obiettivi: da un migliore *matching* tra domanda/offerta di lavoro a un innalzamento complessivo dei livelli di protezione dei lavoratori, fino alla sostenibilità in senso lato dei sistemi economici e sociali** (Zanfrini, 2022a). Per di più, gli inquietanti scenari demografici – resi ancor più "tangibili" dall'ennesimo record negativo del numero di nascite registrato nel 2021 – e le difficoltà di reclutamento di personale denunciate da interi settori produttivi (solo in minima parte ascrivibili al reddito di cittadinanza) hanno reso palpabile **il problema della sotto-offerta strutturale di forza lavoro disponibile** e, per certi versi, il rischio che l'Italia resti ai margini della competizione globale per l'attrazione non solo di "talenti", ma anche di immigrati con diversi livelli di qualificazione. È proprio la consapevolezza di tale problema ad avere infatti indotto diversi paesi a espandere gli schemi per la migrazione temporanea, sottoscrivere accordi bilaterali per il reclutamento di manodopera, offrire la possibilità di stabilizzazione ai migranti temporanei (OECD, 2022). Gli stessi dati Excelsior (Unioncamere – Anpal, 2021) ci dicono che, tra le assunzioni di immigrati programmate per il 2021, sono ben 263mila (pari addirittura al 39,2% del totale) quelle per le quali le aziende indicano difficoltà nell'individuazione dei candidati, disponibili in numero insufficiente o sprovvisti delle competenze richieste; tale difficoltà coinvolge in particolare il comparto del turismo (40mila assunzioni di difficile reperimento), le costruzioni (32mila), i "Servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio" (31mila), i "Servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone" (26mila) e il settore della "Sanità e assistenza sociale" (21mila). **Pur ribadendo la priorità che dovrebbe essere assegnata alle strategie per l'attivazione dell'immenso potenziale di forza lavoro inutilizzata** (disoccupati/e e inattivi/e, molto numerosi, come abbiamo visto, proprio tra gli immigrati già soggiornanti), **è dun-**

que necessario che l'Italia promuova nuovi canali di ingresso per i c.d. migranti economici, come del resto previsto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel documento di programmazione lanciato a gennaio 2022[15]. È in questo quadro di priorità che si inserisce **l'iniziativa di Fondazione ISMU di elaborare, grazie a un vasto processo di consultazione degli stakeholder dell'economia e della società, un *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche*.** Il volume, diffuso e discusso a gennaio 2023, contiene un ricco insieme di indicazioni relative sia alle auspicabili modifiche del quadro normativo, sia ad aspetti di ordine procedurale e organizzativo, indirizzate in primo luogo ai decisori pubblici e quindi a tutti gli attori coinvolti nella gestione dei processi migratori e di inclusione occupazionale dei lavoratori immigrati. Con tale iniziativa si vuole contribuire a promuovere una gestione delle migrazioni orientata a criteri di coerenza coi fabbisogni del sistema economico e sociale, tutela dei diritti dei migranti e di tutti gli altri lavoratori, sostenibilità nel medio lungo-periodo dei processi migratori e di integrazione, conciliabilità con le esigenze di sviluppo dei paesi d'origine, potenziamento della capacità attrattiva nei confronti dell'immigrazione a più elevato valore aggiunto. L'auspicio è dunque che si possa, nella prossima edizione di questo *Rapporto*, dar conto di qualcosa che si starà davvero muovendo.

Riferimenti bibliografici

Caritas Italiana (2022), *L'Anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, disponibile in: https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/rapportopoverta2022b.pdf.

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di) (2022), *XII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio, disponibile in: https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/XII-Rapporto-MdL-Stranieri-2022.pdf.

EMN – European Migration Network (2021), *Integration of Migrant Women in the EU: Policies and Measures*, EMN Inform, Brussels, settembre, disponibile in https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/integration-migrant-women-eu-policies-and-measures_en.

Inapp (2022), *Rapporto INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, disponibile in: https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.12916/3683/INAPP_Rapporto_2022.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Istat (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, disponibile in: https://www.istat.it/it/archivio/271806.

OECD (2022), *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris.

[15] https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/Documents/Programmazione-integrata-gennaio-2022.pdf.

Settore Economia e lavoro Fondazione ISMU (a cura di) (2021), *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, settembre, disponibile in: https://www.ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/.

Unioncamere – Anpal (2021), *Sistema Informativo Excelsior. Lavoratori immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2021,* Uniocamere, Roma, disponibile in: https://excelsior.unioncamere.net/images/pubblicazioni2021/Lavoratori_immigrati.pdf.

Zanfrini L. (2022a), *From slaves to key workers? How migration questions the sustainability of the Italian socio-economic model*, "Rassegna Italiana di Sociologia", LXIII, n. 1, pp. 35-62.

Zanfrini L. (2022b), "Il lavoro", in Fondazione ISMU, *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, FrancoAngeli, Milano, pp. 113-124, disponibile in: https://www.ismu.org/ventisettesimo-rapporto-sulle-migrazioni-2021/.

Zanfrini L. (2023), *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, Milano, gennaio, disponibile in: https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/.

6.
La scuola

Mariagrazia Santagati

1. Scuola multiculturale e società italiana in tempi di emergenza

A tre anni dallo scenario inedito provocato dalla diffusione globale del Coronavirus, i sistemi sanitari, le economie nazionali, la mobilità umana dentro e fuori i confini degli Stati sono stati messi a dura prova e la rielaborazione collettiva degli effetti della pandemia non è ancora pienamente compiuta, soprattutto pensando alle situazioni più dure e dolorose (Martone, 2022): le vittime, i lockdown, il crescere delle vulnerabilità, la sempre più manifesta crisi dei sistemi pubblici, l'acuirsi delle disuguaglianze socioeconomiche.

Anche sul fronte della scuola in Italia, gli ultimi anni hanno rappresentato una fase *sui generis*, caratterizzata da un'emergenza connessa alla salute che, seppur di natura temporanea, è stata significativamente lunga. Tale situazione emergenziale ha attraversato tre annualità scolastiche, influenzando da un lato l'erogazione dell'offerta formativa, in prima battuta nella modalità della Didattica a Distanza (DAD) e, successivamente, come Didattica Digitale Integrata (DDI), con proposte differenziate nelle diverse fasi dell'emergenza utilizzando le ICT (Information and Communication Technologies) e ambienti e-learning.

Dall'altro lato, la pandemia ha impattato sull'organizzazione scolastica con spinte verso la digitalizzazione accelerata del processo di insegnamento e apprendimento, l'estrema individualizzazione e autonomia del lavoro docente, contemporaneamente all'emergere di procedure collegiali rese più fluide

dall'uso dei mezzi digitali (Argentin et al., 2022). Infine, il perdurare della situazione emergenziale nel tempo ha modificato la fruizione dell'istruzione e della formazione da parte degli alunni, producendo in molti casi una rafforzata sinergia tra scuola-alunno-famiglia, così come in altri casi un allontanamento progressivo dall'istituzione scolastica degli studenti in condizione di svantaggio linguistico, culturale e socioeconomico (Cordini, De Angelis, 2021), degli studenti con bisogni educativi speciali e con disabilità (Colombo, Santagati, 2022), oppure di coloro che erano già a rischio di abbandono scolastico (Bonini, 2022).

Com'è noto, nell'a.s. 2020/21 lo scenario italiano è rimasto ancora incerto e, seguendo l'andamento della pandemia, a livello regionale e locale si è decisa una chiusura diversificata delle scuole, sulla base dei livelli di contagio nei territori e dei livelli scolastici, con esperienze individuali e di classe di alternanza della scuola in presenza e a distanza, nella scuola dell'obbligo e non solo. Da questa situazione, si sta gradualmente uscendo nell'attuale anno scolastico 2022/23 che costituisce, da vari punti di vista, una sorta di "ritorno alla normalità": esso è iniziato, ad esempio, senza mascherine in classe, con riunioni dei genitori in presenza negli spazi scolastici e protocolli di sicurezza meno rigidi.

Tuttavia, al di là dell'andamento della pandemia e delle misure adottate, ricerche e analisi hanno evidenziato come l'emergenza pandemica abbia svelato i punti critici dei complessi meccanismi di funzionamento del sistema scolastico, nonché amplificato problematiche già in essere: ovvero le crescenti difficoltà e l'aumento delle disuguaglianze degli studenti più svantaggiati e con bisogni educativi speciali, oltre al rallentamento e alla perdita di apprendimento per la totalità della popolazione scolastica.

Nello specifico, come sottolineato nel Report nazionale ISMU 3/2021, *Alunni con background migratorio in Italia. Generazioni competenti* (Santagati, Colussi, 2021), la pandemia ha rappresentato un nuovo test per le scuole multiculturali, per verificare inciampi e retrocessioni nelle traiettorie formative degli alunni con cittadinanza non italiana, ma anche per guardare ai passi compiuti da studenti, famiglie e istituzioni scolastico-formative che, in diversi casi, hanno saputo dimostrare la loro tenuta anche in tempi di crisi.

Alla luce della pandemia ma anche della più recente emergenza rappresentata dai flussi di profughi provenienti dall'Ucraina, il documento ministeriale *Orientamenti interculturali* (Ministero dell'Istruzione, 2022a) ha avanzato idee e proposte per il rinnovamento della didattica per gli alunni provenienti da contesti migratori in una realtà di crescente pluralismo culturale, vista la necessità di azioni di sostegno per una piena attuazione dei diritti socio-educativi degli studenti svantaggiati, di innalzamento della qualità inclusiva della scuola, nonché di un investimento sul fronte dell'educazione civica e della partecipazione democratica delle nuove generazioni.

Il richiamo a questi elementi, caratterizzanti il contesto sociale contemporaneo, delinea la cornice in cui leggere e interpretare i dati sulla scuola multiculturale proposti nei paragrafi successivi: il succedersi continuo di crisi che alterano il normale svolgersi dei processi di insegnamento e di apprendimento (Grek, Landri, 2021), se analizzato più in profondità, invita a una consape-

volezza maggiore rispetto al modello socio-educativo che orienta la crescita delle nuove generazioni e alla sua capacità di tradursi in esperienze concrete e collettive, relazionalmente significative.

2. Tempo di decrescita. Gli alunni con background migratorio nell'a.s. 2020/21

Gli ultimi dati del Ministero dell'Istruzione (2022b) indicano un cambio di rotta, già annunciato da tempo dal rallentamento nell'incremento della numerosità degli alunni non italiani, che prosegue ormai da un decennio. **Per la prima volta da circa 40 anni, ovvero da quando il sistema informativo registra tali presenze in modo attendibile, nell'a.s. 2020/21 si è verificata una diminuzione nel numero degli alunni con background migratorio,** che risultano essere attorno a 865mila unità, con una flessione di 11.413 rispetto al precedente anno scolastico. Dato il costante declino numerico della popolazione scolastica italiana, la quota di alunni con background migratorio rimane però pari al 10,3% del totale degli iscritti nelle scuole italiane, dall'infanzia alle secondarie di secondo grado (Tab. 1), come nel 2019/20.

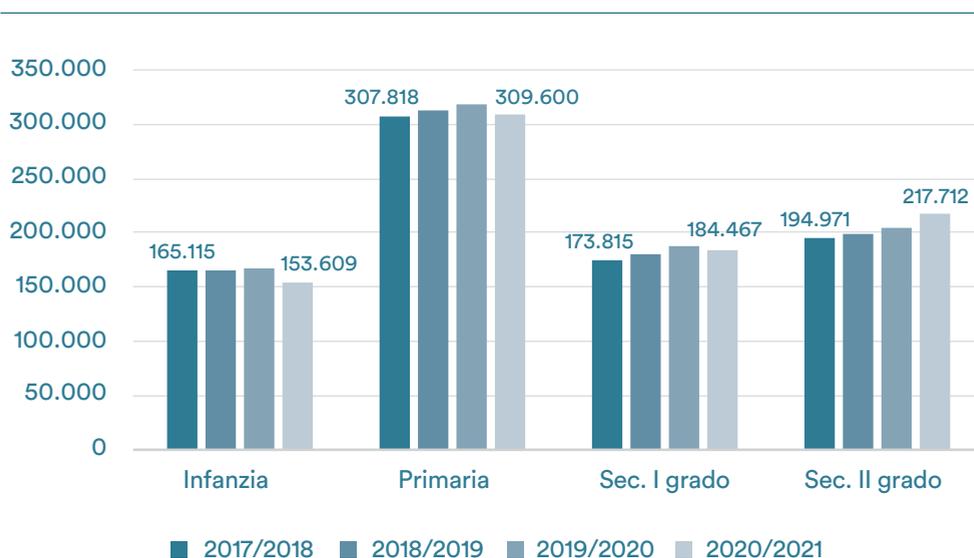
Tabella 1. Alunni con CNI nel sistema scolastico italiano. A.s. 2010/11-2020/21

Anno scolastico	Totale	Per 100 alunni	Incremento in v.a.
2010/11	711.046	7,9	-
2011/12	755.939	8,4	+44.893
2012/13	786.630	8,9	+30.691
2013/14	803.053	9,0	+16.423
2014/15	814.208	9,2	+11.155
2015/16	814.851	9,2	+643
2016/17	826.091	9,4	+11.240
2017/18	841.719	9,7	+15.628
2018/19	857.729	10,0	+16.010
2019/20	876.801	10,3	+19.072
2020/21	865.388	10,3	-11.413

Fonte: Ministero dell'Istruzione

Come già evidenziato nei precedenti *Rapporti ISMU*, dal 2013/14 il fenomeno si caratterizza per una "fase di stasi", con crescita limitata di circa 10mila presenze annuali, ad eccezione della cosiddetta "crescita zero" del 2015/16. Al netto del-

la riduzione progressiva dei flussi migratori in entrata, l'osservazione dell'andamento degli iscritti nei diversi livelli scolastici mostra nell'ultimo triennio una flessione significativa nel settore dell'infanzia – e anche un tasso di scolarità della fascia 3-5 anni ai minimi storici (74,7 versus 93,7 degli italiani) probabilmente a causa della pandemia (Ministero dell'Istruzione, 2022a: 13) –; la riduzione del numero di alunni con background migratorio è rilevante anche nelle scuole del primo ciclo, che accolgono alunni in fasce di età in cui continuano ad aumentare le acquisizioni di cittadinanza italiana. Al contrario, è da notare che gli iscritti nelle scuole secondarie di secondo grado proseguono nel loro incremento e anche il tasso di scolarità nella fascia 14-16 anni regge se si confrontano nativi e non (91,8 fra gli studenti con CNI versus 94,1 fra gli italiani).

Grafico 1. Alunni con CNI per livello scolastico. A.s. 2017/18-2020/21. V.a.

Fonte: elaborazione ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Guardando alla distribuzione degli alunni con CNI nei diversi livelli scolastici, nell'a.s. 2020/21 il 57,1% degli alunni non italiani presenti nel sistema di istruzione frequentano il primo ciclo (si tratta di una quota che è rimasta stabile nell'ultima decade). Una riduzione di -2,6 punti percentuali in un decennio si nota nella percentuale di bambini con background migratorio nella scuola dell'infanzia, mentre cresce la quota di frequentanti la scuola secondaria di secondo grado (+3,6 punti percentuali).

Tabella 2. Alunni con CNI per livello scolastico. A.s. 2010/11 e 2020/21. V.a. e %

A.s.	V.a.				%			
	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
2010/11	144.628	254.653	157.559	153.423	20,4	35,9	22,2	21,6
2020/21	153.609	309.600	184.467	217.712	17,8	35,8	21,3	25,2

Fonte: Ministero dell'Istruzione

Rispetto al contesto migratorio di appartenenza, gli studenti sono originari di quasi 200 paesi differenti e il 45% circa di essi è di origine europea, più di ¼ è di origine africana, mentre coloro che hanno origine asiatica si attestano attorno al 20% e circa l'8% dell'America latina. Romania, Albania e Marocco sono le comunità più numerose nelle scuole, superando le 100mila presenze (154mila sono gli alunni di origine romena, quasi 117mila gli albanesi e 109mila i marocchini). Nell'a.s. 2020/21 il numero degli alunni di origine romena continua ad avere una flessione rispetto agli anni precedenti (erano 156.718 nel 2019/20 con una diminuzione di 2.462 alunni nel passaggio d'anno). La presenza di studenti di origine cinese si è ridotta addirittura di oltre 5mila unità, erano infatti ben 55.993 nel 2019/20. Appartengono alle 10 cittadinanze più numerose nella scuola italiana il 67,8% del totale degli alunni con CNI. Seguono la Cina nella classifica delle comunità per numerosità, Egitto, India, Moldavia, Filippine, Pakistan e Bangladesh. Al tredicesimo posto troviamo gli alunni di provenienza ucraina, con 20.175 presenze, su cui in tempi recenti si è posta una specifica attenzione, dato il flusso significativo di profughi provocati dallo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina[1].

Per quanto riguarda la diffusione degli alunni con background migratorio nelle *regioni*, la situazione rimane piuttosto stabile: **anche i dati del 2020/21 confermano che la maggioranza degli studenti con CNI si concentra nelle regioni settentrionali, a seguire nelle regioni del Centro e infine nel Mezzogiorno.** La Lombardia accoglie nelle scuole 220.771 alunni con background migratorio, seguita a distanza da Emilia-Romagna (104.799 alunni con CNI), Veneto (94.699), Lazio (80.051) e Piemonte (78.256). In Emilia-Romagna, d'altro canto, gli studenti con cittadinanza non italiana rappresentano, in rapporto alla popolazione scolastica regionale, il 17,1%, valore più elevato a livello nazionale, cui segue la Lombardia con il 16% di alunni con CNI con ogni 100 iscritti nelle scuole di diverso ordine e grado. Rispetto alle *province* (Tab. 3), nell'a.s. 2020/21 la graduatoria dei territori per numero di alunni con CNI corrisponde

[1] Secondo la rilevazione sull'accoglienza scolastica degli studenti ucraini, resa nota dal Ministero dell'Istruzione nel maggio 2022, erano 22.788 gli studenti ucraini inseriti dal 24 febbraio 2022 nelle scuole italiane: di essi, 5.060 alla scuola dell'infanzia, 10.399 alla primaria, 5.226 alla secondaria di primo grado e 2.103 alla secondaria di secondo grado. Nei CPIA sono stati rilevati 1.495 studenti. Nel complesso, sono state 4.223 le scuole che hanno accolto ucraini, in particolare in Lombardia dove ne è stato inserito il maggior numero (4.836), seguita dall'Emilia Romagna (2.774) e dalla Campania (2.412).

in linea di massima a quella degli anni precedenti, con la provincia di Milano al primo posto (ma con un numero di studenti di origine immigrata in continuo declino), seguita dalle province di Roma, Torino e Brescia. Tra le prime 10 province, 8 sono situate nel Nord e 2 (Roma e Firenze) nel Centro Italia.

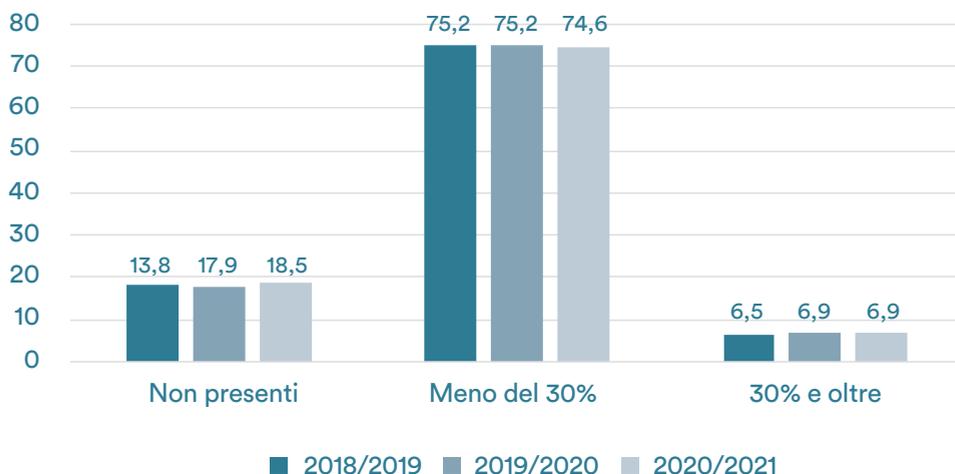
Tabella 3. Prime dieci province e comuni per numerosità degli alunni con background migratorio in Italia. A.s. 2020/21. V.a.

Provincia	V.a.	Comune	V.a.
Milano	79.039	Roma	43.272
Roma	63.782	Milano	39.874
Torino	39.465	Torino	24.734
Brescia	32.747	Genova	10.639
Bergamo	25.709	Bologna	10.254
Bologna	22.204	Firenze	9.779
Firenze	21.921	Prato	9.470
Verona	21.078	Brescia	8.754
Modena	19.075	Verona	7.986
Padova	18.075	Venezia	6.928

Fonte: Ministero dell'Istruzione

Se si considera l'incidenza percentuale degli alunni stranieri, la classifica varia ulteriormente rispetto alla precedente e si evidenziano altri territori provinciali (Prato con il 28% di alunni non italiani, Piacenza, Parma, Cremona, Mantova, Asti, Lodi, Brescia, Milano, Modena). Brescia e Milano sono le province che si trovano in entrambe le liste (prime per v.a. e incidenza percentuale di stranieri), entrambe con 18,2 non italiani ogni 100 studenti. Tra i *comuni* con maggior numero di alunni di origine immigrata, fra i primi dieci compaiono nella classifica anche Genova, Prato e Venezia, non presenti nell'elenco delle prime province.

Per quanto riguarda le scuole con elevate percentuali di alunni stranieri (Graf. 2), nell'a.s. 2020/21 la maggioranza delle scuole italiane si colloca nella fascia con meno del 30% di alunni di origine immigrata (74,6%), mentre sono il 18,5% le scuole non coinvolte nel fenomeno migratorio e rimangono stabilmente il 6,9% quelle con il 30% e oltre di alunni con origine immigrata.

Grafico 2. Scuole italiane per fasce di incidenza percentuale di alunni con CNI sul totale degli alunni. A.s. 2018/19-2020/21

Fonte: elaborazione ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

I rapporti ufficiali del Ministero dell'Istruzione continuano a monitorare l'incidenza dei nati in Italia all'interno del più ampio gruppo di alunni con background migratorio. Tra gli alunni di origine cinese, ad esempio, quasi l'86% è nato in Italia, tra coloro che sono di origine marocchina e albanese le percentuali si attestano attorno al 75% e anche fra filippini e romeni si superano il 70% di nati in Italia. Hanno inoltre più della metà di nativi il gruppo degli studenti di origine indiana, moldava, egiziana e bengalese (Ministero dell'Istruzione, 2022b: 29).

Anche se, rispetto all'a.s. precedente, i nati in Italia sono aumentati di poche unità (+3.226), dalla prima rilevazione dell'a.s. 2007/08 ad oggi, il gruppo si è quasi triplicato, raggiungendo nel 2020/21 le 571mila presenze pari al 66,7% degli alunni con CNI (Tab. 4). Nelle scuole dell'infanzia, circa 83 sono i nati in Italia ogni 100 alunni con background migratorio, 74,5 alla primaria. Questo gruppo è significativamente aumentato, per l'incidenza percentuale sui CNI, anche alle scuole secondarie di primo (65%) e secondo grado (45,6%). Rispetto all'anno precedente tuttavia, in valori assoluti, il gruppo è diminuito considerevolmente nell'infanzia (-9.217) e nella primaria (-6.329), mentre è aumentato nelle secondarie (+18.772), attestandosi come l'unica componente che aumenta numericamente nel sistema scolastico italiano.

Tabella 4. Alunni con CNI nati in Italia per ordine di scuola. A.s. 2007/08 e 2020/21. V.a. e incidenza %

	V.a.		Nati in Italia ogni 100 CNI	
	2007/08	**2020/21**	**2007/08**	**2020/21**
Infanzia	79.113	127.000	71,2	82,7
Primaria	89.421	230.806	41,1	74,5
Second. I grado	22.474	119.932	17,8	65
Second. II grado	8.111	99.333	6,8	45,6
Totale scuole	**199.119**	**577.071**	**34,7**	**66,7**

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Tabella 5. Alunni con CNI entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano. A.s. 2007/08 e 2020/21. V.a. e incidenza %

	V.a.		Neoentrati ogni 100 CNI	
	2007/08	**2020/21**	**2007/08**	**2020/21**
Primaria	23.650	4.121	10,9	1,3
Second. I grado	12.064	5.617	9,5	3
Second. II grado	10.440	6.272	8,8	2,9
Totale scuole	**46.154**	**16.010**	**10,0**	**1,9**

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Per quanto riguarda gli alunni neoarrivati all'interno del sistema scolastico italiano, dal 2007/08 al 2020/21 la numerosità di questo gruppo ha avuto un andamento oscillante. Diminuiti dal 2007 di oltre 30mila unità, attualmente sono pari all'1,9% degli alunni con CNI (Tab. 5): nell'a.s. 2020/21 scendono a 16mila presenze, con una flessione rilevante alle secondarie (-5.986 neoarrivati in un anno) in cui costituiscono circa il 3% dei CNI.

3. Percorsi, performance e scelte degli alunni di origine immigrata

Dopo aver analizzato alcune caratteristiche distintive dell'attuale presenza degli alunni con background migratorio in Italia, si propongono e commentano alcuni dati che mettono in luce aspetti critici e risultati raggiunti nelle loro traiettorie scolastiche. Il ritardo scolastico, che, com'è noto, è uno degli aspetti più problematici nei percorsi degli alunni non italiani nella scuola, riguarda nell'a.s. 2020/21 il 7,5% degli studenti italiani e quasi il 27% dei non italiani (Tab. 6). **Nel complesso, rispetto a una decina di anni fa, la quota di studenti con background migratorio in ritardo si è ridotta di oltre 20 punti percentuali e anche fra gli italiani il ritardo è diminuito,** seppur in misura minore: il *gap* tra italiani e stranieri è passato dai quasi 30 punti percentuali di distanza del 2009/10 ai 20 punti del 2020/21. Il ritardo è ancora molto elevato per i non italiani, soprattutto nelle secondarie di secondo grado in cui la maggioranza degli studenti di origine immigrata è in ritardo di uno o più anni (53,2%). Anche alle secondarie di primo grado (quasi il 27%) e alla primaria (circa il 10%), questo gruppo si attesta su livelli elevati, se comparati con quelli degli autoctoni.

Tabella 6. Alunni italiani e non, in ritardo (per 100 studenti) per livello scolastico. A.s. 2009/10 e 2020/21. %

	2009/10			2020/21		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
Primaria	1,9	19,3	17,4	1,5	10,3	8,8
Second. I grado	8,1	49,2	41,1	3,5	26,8	23,3
Second. II grado	25,1	71,3	46,2	16	53,2	37,2
Totale	**12,1**	**41,5**	**29,4**	**7,5**	**26,9**	**19,4**

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Altro fenomeno che continua a essere preoccupante, quando si tratta di studenti con background migratorio, è l'abbandono precoce degli studi. Per quanto riguarda gli *Early Leavers from Education and Training* (ELET), ovvero giovani in possesso della licenza media e con basso capitale umano, questo gruppo si è ridotto in un decennio sia fra gli italiani sia fra gli stranieri. Nel 2021, gli ELET nati all'estero sono ancora il 31,8% dei 18-24enni stranieri, ovvero il triplo degli autoctoni, che scendono al 10,7%. Per quello che concerne i NEET – giovani che non sono in istruzione, formazione e lavoro – il trend dei dati dell'ultima decade evidenzia una stabilità, con una quota di NEET nati all'estero che si attesta al 36,2% del totale dei giovani nati all'estero fra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia.

Tabella 7. ELET (18-24enni) e NEET (15-29enni) per luogo di nascita. Anni 2010 e 2020. %

	ELET			NEET		
	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a	Italiani (a)	Stranieri (b)	b-a
2010	16,3	40,7	24,4	20,6	32,7	12,1
2021	10,7	31,8	21,1	21,7	36,2	14,5

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Eurostat

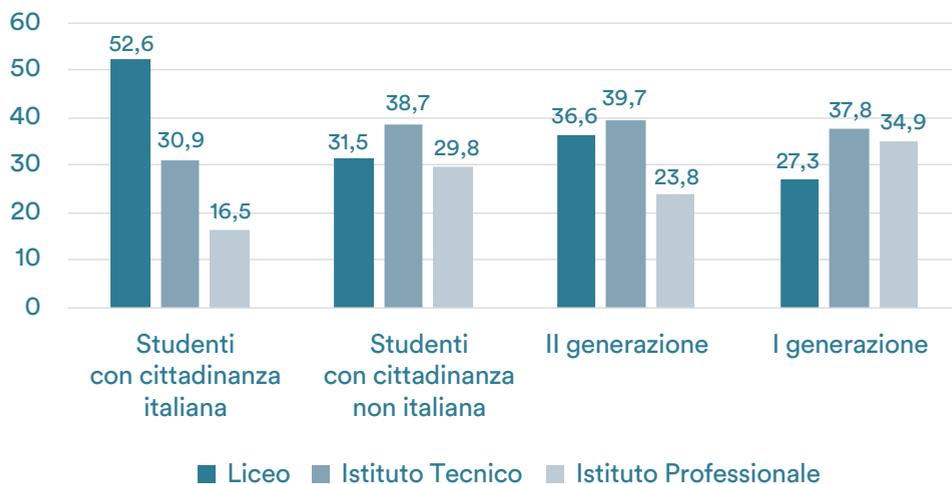
Guardando a questi due ultimi indicatori, nel tempo (Tab. 7) non si è verificata una significativa riduzione del divario tra autoctoni e nati all'estero, né per quanto riguarda la dispersione scolastica e l'uscita precoce dai circuiti scolastico-formativi (-3 punti tra 2010 e 2021), né soprattutto per ciò che concerne il rischio di trovarsi in una condizione di NEET (il divario a svantaggio degli stranieri è addirittura cresciuto di +2,5 punti percentuali).

Rispetto all'andamento delle scelte scolastiche nel passaggio alle scuole secondarie di secondo grado, gli alunni con background migratorio mostrano sempre più somiglianze con gli autoctoni, anche se alcune distanze permangono. Nell'ultimo decennio (Tab. 8) i dati mostrano che questi studenti sono rimasti una componente stabile degli iscritti agli istituti tecnici, mentre in parallelo si è ridotta la quota negli istituti professionali ed è cresciuta in egual misura la presenza nei licei. Nell'a.s. 2020/21, infatti, i liceali con background migratorio rappresentano il 31,5% (quasi 69mila) degli iscritti non italiani nel secondo ciclo di istruzione e superano di quasi 10mila unità gli allievi stranieri iscritti agli istituti professionali (59mila circa).

Tabella 8. Studenti con CNI nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2009/10 e 2020/21. %

	2009/10	2020/21
Licei	21,6	31,5
Istituti tecnici	37,8	38,7
Istituti professionali	40,6	29,8

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Grafico 3. Studenti italiani e non, di cui nati all'estero (prima generazione) o in Italia (seconda generazione) nei diversi indirizzi di scuola secondaria di secondo grado. A.s. 2020/21. %

Fonte: elaborazione ISMU su dati Ministero dell'Istruzione

Se compariamo le scelte dei diversi gruppi, si osserva nel grafico 3 come la quota di seconde generazioni nei licei è più elevata (36,6%) e seguita a distanza dalle prime generazioni (27,3%). Al contrario fra questi ultimi, nati all'estero, si trova la percentuale più alta degli iscritti agli istituti professionali (34,9%) nei quali, inoltre, 13 studenti ogni 100 hanno background migratorio, mentre nei licei ve ne sono soltanto 5 ogni 100.

Un ultimo riferimento in questo excursus di dati è al Rapporto INVALSI 2022 che, nelle analisi delle prove, isola il peso associato al background migratorio sugli esiti, stimandone l'effetto a parità di tutte le altre condizioni: di questa operazione di comparazione analitica, riportiamo i dati relativi al termine del secondo ciclo, ovvero alla classe V secondaria di secondo grado[2]. Come si evidenzia nella tabella 9, in Italiano gli allievi stranieri di prima generazione conseguono in media un esito più basso di uno studente-tipo[3] di poco più di 9 punti, quelli di seconda generazione hanno un esito inferiore di quasi 9 punti: non si evidenzia quindi una differenza generazionale fra gli studenti con background migratorio che concludono le scuole secondarie di secondo grado.

[2] Coerentemente a quanto già fatto nella precedente edizione del *Rapporto ISMU* e nel *Report sugli alunni con background migratorio*, 3/2021 (cfr. Barabanti, 2021).

[3] Definito nelle analisi INVALSI come un allievo di sesso maschile, in regola con gli studi, che frequenta un istituto tecnico nel Centro Italia, italiano, di condizione socio-economico-culturale pari alla media nazionale.

Tabella 9. Il peso del background migratorio sugli esiti in Italiano, Matematica e Inglese (reading e listening) nella classe V secondaria di secondo grado. Prove INVALSI 2022

	I generazione	II generazione
Italiano	-9,2	-8,6
Matematica	-2,3	-4,7
Inglese Reading	+7,7	+2,7
Inglese Listening	+10	+5,6

Fonte: INVALSI, 2022

Per quanto riguarda la Matematica, le prime generazioni conseguono mediamente un esito più basso dello studente tipo di poco più di 2 punti, mentre le seconde generazioni hanno un esito più basso di quasi 5 punti: anche in questo caso, non si rileva una significativa riduzione dello svantaggio di apprendimento in Matematica fra gli studenti stranieri di seconda generazione rispetto a quelli nati all'estero.

Se prendiamo in considerazione invece gli esiti in Inglese, il background migratorio mostra un'influenza positiva e quindi di segno opposto rispetto a quanto osservato nei risultati in Italiano e Matematica. Gli allievi di prima generazione conseguono un esito più elevato dello studente tipo, nella lettura (circa +8 punti) e nell'ascolto (+10 punti). Anche i risultati delle seconde generazioni sono migliori di quelli dello studente tipo (seppur su livelli inferiori dei nati all'estero), con circa 3 punti in più nella prova di *reading* e circa 6 punti in più in quella di *listening*. È dunque possibile affermare che, al termine del secondo ciclo di istruzione, lo svantaggio in Italiano e Matematica si attesta su livelli simili per prime e seconde generazioni, quasi che la scolarizzazione compiuta interamente in Italia non faccia la differenza per i nati in Italia, non avvantaggiandoli significativamente rispetto ai nati all'estero. Per questi ultimi l'origine immigrata pare pesare sulle performance positive nella lingua Inglese.

4. Sfide per l'integrazione scolastica dei figli degli immigrati. Riflessioni conclusive da una ricerca ISMU

I dati presentati fin qui tratteggiano il quadro attuale relativo alle presenze e ai percorsi degli alunni con background migratorio in tempo di pandemia. **A che punto siamo, dunque, nell'inclusione scolastica di questo gruppo?** In queste riflessioni conclusive, una ricerca qualitativa di Fondazione ISMU ci permette di identificare alcune sfide significative dell'attuale momento storico, grazie alla raccolta di contributi autorevoli di esperti del mondo della scuola, delle

istituzioni pubbliche e del Terzo settore in Italia[4]. La prima sfida individuata, e da non dare per scontata, consiste nell'importanza di un impegno rinnovato per far sì che "tutti i minori vadano effettivamente a scuola", in contesti scolastici che hanno mostrato nuove capacità e flessibilità per fronteggiare l'emergenza, ma che devono rifocalizzarsi sulle classi multiculturali e sugli studenti più svantaggiati, integrando l'acquisita didattica digitale con metodologie attive di co-costruzione del sapere con la partecipazione di tutti gli alunni.

> *Magari c'è il minore straniero che ha un problema alla lingua o un minore italiano che ha un problema familiare… Far sì che riescano ad andare a scuola, con la dovuta attenzione non solo al Covid, ma l'attenzione in quanto minori che fanno un percorso di crescita che non è di certo facile e roseo, soprattutto in questo periodo (11, Sud, extrascuola).*

> *Io credo che il mondo della scuola abbia sviluppato delle competenze per affrontare l'emergenza in generale, che possa portare facilmente una flessibilità dalla didattica in presenza a quella a distanza… Siamo fermi sul tema delle metodologie nelle classi multiculturali… ma siamo avanti rispetto a un approccio più flessibile all'emergenza (3, Sud, extrascuola).*

> *La sfida è proprio quella di una scuola che superi finalmente la didattica frontale. Una sfida che racconti tutta l'esperienza fatta con il Covid… l'inclusione non passa dai progetti, l'inclusione passa se si fa scuola con un modo di fare scuola attivo, di co-costruzione del sapere, dove si risponde ai bisogni di tutti e di ciascuno, ma tenendo il gruppo partecipe rispetto alla costruzione (14, Centro, scuola).*

In secondo luogo, a fronte di una scuola che si presenta come "muta" – ovvero in cui insegnanti e studenti non appaiono sulla scena pubblica per raccontare paure, problemi e speranze che si respirano quotidianamente nelle aule –, **la sfida è quella di ridare voce alla scuola per comprendere, dal punto di vista dei protagonisti, cosa sta succedendo,** se si stanno rielaborando le perdite e i ritardi nella crescita cognitiva, relazionale ed emotiva delle nuove generazioni e, soprattutto, che tipo di esperienza scolastica può motivare ancora gli alunni ad alzarsi ogni mattina per andare in classe.

> *Non so quanti siano gli insegnanti capaci di interpretare quello che è successo, io so che ci sono tanti ragazzi stranieri che si sono rinchiusi in casa con la testa dentro al computer… non so quanti insegnanti siano capaci di adattare la didattica… Non so in*

[4] L'indagine di Fondazione ISMU "L'impatto della pandemia sugli alunni con background migratorio" (a cura del Settore Educazione, coordinata da Mariagrazia Santagati e Alessandra Barzaghi), realizzata tra il 2021 e il 2022, si è posta finalità esplorative e si è basata su 24 interviste semi-strutturate condotte con una traccia articolata in 8 domande principali volte a esplorare le opinioni di esperti su: l'impatto della prolungata pandemia su alunni e famiglie immigrate e sugli insegnanti delle scuole multiculturali; le conseguenze sugli apprendimenti e sulla socialità; le risposte di scuola ed extrascuola ai problemi verificatisi con la pandemia. Sono stati coinvolti testimoni privilegiati del Nord (13), del Centro (5) e del Sud Italia (6), suddivisi equamente fra appartenenti al mondo della scuola e dell'extrascuola (rappresentanti del Terzo settore, amministrazioni pubbliche, fondazioni private, ecc.).

questo momento quanto abbiano riaperto una comunicazione con gli studenti… Non lo so perché in questo momento la scuola non ha voce. Non ha voce nel senso che, al massimo, parlano i presidi, i quali si lamentano che hanno molte incombenze, molte difficoltà organizzative… Naturalmente tutti hanno paura che il calo degli apprendimenti sia stato troppo vistoso e quindi cercano di correre al recupero degli apprendimenti… ma il recupero degli apprendimenti non vale se i ragazzi sono abituati a fare a meno della scuola… se non hanno motivazione. Però la scuola, in questo momento, è muta: parlano i ricercatori, i presidi, le università, ma non gli studenti e gli insegnanti… bisognerebbe cercare di capire cosa è successo (8, Centro, scuola).

Inoltre, l'inclusione rimane una finalità da perseguire per la scuola italiana, è ancora una sfida da affrontare: rendere la scuola più inclusiva oggi implica investire ulteriormente sulle professionalità e sulla formazione interculturale del corpo docente (Colussi, 2021), cercando di andare oltre la proceduralizzazione burocratica che potrebbe provocare chiusura ed esclusione, più che favorire le pari opportunità formative, l'apertura e lo scambio interculturale.

Nel nostro lavoro è già insito il fatto che dobbiamo formarci, ci dobbiamo formare tutti: i docenti, i dirigenti, il personale ATA… questo fa sì che la scuola sia ancora più inclusiva, la formazione di tutto il personale. E quindi la ricetta è questa: non dimenticare quello che abbiamo fatto, utilizzarlo per ampliare, modificare, sviluppare, potenziare ma soprattutto formarsi sempre in ottica interculturale… pensare in maniera poco burocratica, ridurre la burocrazia perché la burocrazia riduce l'inclusione, aiuta le scuole ma alcune pratiche burocratiche sono fonte di distrazione e di esclusione più che di inclusione (15, Nord, scuola).

Infine, il progressivo passaggio dalle "scuole chiuse" nei periodi di lockdown alle "scuole di nuovo aperte" richiama, non solo il ritorno di alunni e insegnanti in classe senza mascherine e con banchi vicini in questo ultimo anno scolastico, ma soprattutto **il ruolo centrale delle istituzioni scolastiche al centro di una fitta rete di legami con le famiglie, il territorio, le amministrazioni locali e il Terzo settore.** Sulle specifiche alleanze educative che hanno funzionato per rispondere ai danni creati dagli ultimi anni di emergenza alla scuola multiculturale, bisogna ancora lavorare, **sperimentando e praticando collaborazioni che supportino l'inclusione come avventura e apertura "all'Altro"**, come dichiarato da una nostra intervistata, un altro portatore di diversità sociali e culturali che non sono scomparse nelle case e dietro gli schermi digitali, ma ritornano a convivere in prossimità dentro e fuori dagli spazi scolastici.

C'è stato un incremento di consapevolezza di cosa potesse significare inclusività… spero che non dimentichiamo… noi dobbiamo tenere vivi gli aspetti importanti e positivi di questi brutti ricordi e utilizzarli come risorse per aprire le scuole a essere più inclusive nei confronti degli studenti e delle famiglie immigrate… bisogna trovare modalità diverse inclusive per far sì che tutti i nostri studenti godano di questo mondo bello che è la scuola (15, Centro, scuola).

Dovremo riflettere su come le alleanze educative, create per rimediare ai danni degli ultimi due anni, possono diventare solide, continue e intrecciare veramente i bisogni degli studenti e delle famiglie… tutti noi non dobbiamo pensare all'inclusione come chiusura, ma all'inclusione come avventura (12, Sud, extrascuola).

Riferimenti bibliografici

Argentin G., Santagati M., Truscello G. (2022), *Lezioni del Covid-19: il lavoro degli insegnanti tra autonomia estrema e nuove collegialità*, "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", n. 104, pp. 173-202.

Barabanti P. (2021), "Le competenze degli studenti eccellenti", in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio. Generazioni competenti. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell'Istruzione, Fondazione ISMU, pp. 55-77, disponibile in: https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-generazioni-competenti.

Bonini E. (a cura di) (2022), *Contrastare l'abbandono scolastico durante la pandemia. Rapporto dell'Osservatorio sulla dispersione scolastica del Comune di Milano*, Comune di Milano, Fondazione ISMU, disponibile in: https://www.ismu.org/contrastare-labbandono-scolastico-durante-la-pandemia/.

Colombo M., Romito M., Vaira M., Visentin M. (a cura di) (2022), *Education & Emergency in Italy. How the education system reacted to the first-wave of Covid-19,* Brill, Leiden.

Colombo M., Santagati M. (2022), *The Inclusion of Students with Disabilities: Challenges for Italian Teachers During the Covid-19 Pandemic*, "Social Inclusion", 10(2), pp. 195-205.

Colussi E. (a cura di) (2021), *La formazione interculturale dei docenti: professionalità, risorse e sfide globali*, Fondazione ISMU, disponibile in: https://www.ismu.org/la-formazione-interculturale-dei-docenti-professionalita-risorse-e-sfide-globali.

Cordini M., De Angelis G. (2021), *Families between care, education, and work: The effects of the pandemic on educational inequalities in Italy and Milan*, "European Journal of Education", n. 56, pp. 578-594.

Grek S., Landri P. (2021), *Education in Europe and the COVID-19 Pandemic*, "European Educational Research Journal", 20(4), pp. 393-402.

INVALSI (2022), *Rapporto INVALSI 2022*, disponibile in: https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2022/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto_Prove_INVALSI_2022.pdf.

Martone V. (2022), *Quali beni sono essenziali? Guerra e pandemia rivelano i nostri bisogni fondamentali,* "La via libera", disponibile in: https://lavialibera.it/it-schede-1119-pandemia_guerra_economia_fondamentale.

Ministero dell'Istruzione (2022a), *Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori*, a cura dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale, Roma, disponibile in: https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Orientamenti+Interculturali.pdf.

Ministero dell'Istruzione (2022b), *Gli alunni con cittadinanza non italiana. A.s. 2020/2021*, Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica, Roma, disponibile in: 150d451a-45d2-e26f-9512-338a98c7bb1e (miur.gov.it).

Santagati M. (2022), *School closure and learning experience in Italy Giving voice to students, families, and teachers during the Covid-19 pandemic,* "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 1, pp. 91-117, disponibile in: https://www.rivisteweb.it/doi/10.1423/104084.

Santagati M., Colussi E. (a cura di) (2021), *Alunni con background migratorio. Generazioni competenti. Rapporto nazionale*, FAMI-Ministero dell'Istruzione, Fondazione ISMU, disponibile in: https://www.ismu.org/alunni-con-background-migratorio-in-italia-generazioni-competenti.

1. Introduzione

2. La salute degli stranieri in Italia

3. La pandemia Covid-19

4. Focus. Il profilo sanitario degli ucraini alla luce della protezione temporanea concessa nell'UE

7. La salute

Nicola Pasini e Veronica Merotta

1. Introduzione

Se torniamo a leggere i capitoli dei *Rapporti ISMU* di alcuni decenni fa in ordine ai dati relativi alla salute degli immigrati (sempre comparati a quelli relativi ai cittadini italiani), emergono delle regolarità con le principali ricerche che gli istituti di ricerca anche quest'anno rilevano, soprattutto per quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, siano essi in regime ordinario o in day hospital. Questa tendenza di lungo periodo ci deve far riflettere: nonostante i molteplici tentativi da parte delle diverse istituzioni nazionali, regionali e locali (dal Ministero della Salute, all'Istituto Superiore di Sanità, agli assessorati alla salute regionali, alle aziende sanitarie locali) di promuovere una integrazione socio-sanitaria basata prevalentemente sulla prevenzione primaria e secondaria, stili di vita, comportamenti e atteggiamenti, **condizioni di svantaggio strutturale (in parte legato anche a condizioni di vita e di lavoro estremamente precarie) – alimentato anche dalla mancanza di conoscenza e informazione rispetto al diritto alla salute – una parte non trascurabile della popolazione immigrata anche regolare,** soprattutto di prima generazione, **non ha lo stesso accesso potenziale dei cittadini italiani al Servizio Sanitario Nazionale**

(SSN). Questo non significa che le condizioni di salute siano peggiori, ma i dati della letteratura ci dicono che **spesso la salute è una componente della vita dell'immigrato che viene trascurata per molteplici e diversi fattori di natura socio-culturale e socio-economica[1].**

La prima parte del capitolo esamina proprio la salute degli immigrati, prendendo in considerazione le diverse tipologie di ricovero che danno un quadro epidemiologico dell'utenza cui prestiamo attenzione in questa sede, dove emergono non poche differenze territoriali.

Nel paragrafo successivo (2) ci soffermiamo invece su alcune criticità relative al Covid-19 (già analizzato dal 2020) per quanto riguarda la popolazione immigrata: anche in questo caso, c'è un divario consistente nell'accesso ai test diagnostici tra gli stranieri e gli italiani. I risultati evidenziano che tra gli stranieri l'accesso al test diagnostico è stato minore rispetto agli italiani, nonostante un livello di contagio dichiarato più basso. Di contro, emergono criticità intorno alla questione del long Covid e problematiche di varia natura legate al tema, tanto controverso anche nel dibattito pubblico italiano, della vaccinazione.

Infine, nel paragrafo 3 analizziamo il profilo sanitario degli ucraini alla luce della protezione temporanea concessa nell'UE, dove tutte le problematiche che abbiamo riscontrato nelle popolazioni immigrate già presenti nel nostro paese sono in parte ampliate dall'emergenza che inevitabilmente comporta conseguenze rilevanti sullo stato di benessere psico-fisico.

2. La salute degli stranieri in Italia

Ricoveri

Secondo gli ultimi dati disponibili di Istat (2022a), nel 2020 i cittadini stranieri provenienti da paesi dell'area europea (esclusa l'Italia) rappresentavano il 3,1% di tutti i ricoveri in regime ordinario. Seguivano i ricoveri di cittadini provenienti da paesi dell'area africana (1,6%), asiatica (1,1%) e americana (0,6%). I ricoveri in regime *day hospital* presentano una distribuzione geografica simile con il 3,3% dei ricoveri attenenti a cittadini dell'area europea (esclusa l'Italia) seguiti da cittadini africani (1,2%), asiatici (0,9%) e americani (0,7%). **Il numero di donne straniere ricoverate è notevolmente maggiore rispetto a**

[1] Il settore Salute e Welfare di Fondazione ISMU negli ultimi 5 anni ha sviluppato e realizzato la valutazione dei percorsi formativi e di sensibilizzazione nei progetti *Salute senza frontiere I* (2017-2018) e *Salute senza frontiere II* (2019-2020) promossi dalla Lega Italiana Lotta ai Tumori (LILT). Nel 2022 il settore Salute e Welfare ha completato l'analisi dei risultati della ricerca-valutazione al fine di validare il modello di intervento LILT, nell'ambito del progetto "*Salute senza frontiere III*": *Validazione e promozione del modello LILT di educazione alla salute secondo un approccio transculturale.* È stata così implementata la fase di follow-up degli interventi di formazione e sensibilizzazione dei progetti SSF1 e SSF2, a distanza di 3 e 4 anni. Detta azione si è svolta attraverso la somministrazione di un questionario standardizzato ad hoc rivolto alle partecipanti alle attività del progetto SSF1 e SSF2, al fine di rilevare il mantenimento delle conoscenze acquisite durante i percorsi di sensibilizzazione, il mutamento degli stili di vita e la diffusione della cultura della prevenzione e delle abitudini "sane" nell'ambito familiare e comunitario, nonché l'adesione e l'accesso ai programmi di prevenzione oncologica.

quello degli uomini (65,1% contro il 34,9%). La diagnosi principale del ricovero tra gli uomini stranieri è correlata alle malattie dell'apparato respiratorio (44,4%) seguita dai traumatismi e avvelenamenti (11,7%) e dalle malattie dell'apparato digerente (11,1%). **Tra le donne straniere la diagnosi principale coinvolge le complicazioni della gravidanza, parto e puerperio (17,3%)**, seguite dai tumori (7%) e dalle malattie dell'apparato genito-urinario (6,9%). È importante rilevare che gli uomini stranieri, rispetto agli omologhi italiani, vengono ricoverati molto più spesso per traumatismi e avvelenamenti (+45%) e per disturbi psichici (+77%). Per le donne straniere l'incidenza maggiore riguarda le complicazioni della gravidanza, parto e puerperio ed è di quasi il triplo rispetto alle italiane (+298%).

Gravidanze e parti

I dati più recenti disponibili sull'evento nascita (Ministero della Salute, 2022) indicano che, nel 2020, i parti di madri di cittadinanza non italiana erano il 21% del totale in linea con lo stesso dato del 2019. Questo fenomeno è più diffuso nelle aree del paese con una maggiore presenza straniera come il Centro-Nord (26%), in particolare in Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria e Marche, regioni in cui oltre il 30% delle nascite è riferito a madri straniere. Le aree geografiche di provenienza più rappresentate sono l'Africa (27,9%) e l'Unione europea (21,4%), seguite dall'Asia (20,3%) e dal Sudamerica (7,8%). Al momento del parto le madri straniere hanno in media 30,8 anni contro i 33 anni delle italiane. L'età media per la nascita del primo figlio delle donne straniere (28,9 anni) è inferiore rispetto ai 31 anni delle donne italiane. La percentuale di donne straniere che effettuano la prima visita oltre il primo trimestre di gravidanza è dell'11,3% contro solo il 2,2% delle donne italiane. Il parto cesareo tra le madri straniere è inferiore rispetto alle donne italiane (27,2% contro 32,4%).

Il monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche prima e durante la gravidanza così come dopo il parto è fondamentale per avere un'idea del rapporto che le donne straniere instaurano (o meno) con il sistema sanitario e con le cure farmacologiche prescritte dai medici di vari livelli. Uno studio recente (D'Aloja et al., 2022) ha indagato proprio questa dimensione sulle **prescrizioni dei farmaci prima, durante e dopo la gravidanza,** coinvolgendo donne, provenienti da paesi ad alta pressione migratoria e residenti in Italia, che hanno partorito tra il 2016 e il 2018 e fornendo un paragone con le donne italiane. Secondo lo studio, **le prescrizioni tra le donne straniere sono meno frequenti rispetto alle donne di cittadinanza italiana prima (51,0% contro il 58,6%) e dopo la gravidanza (55,1% contro il 60,3%). Durante la gravidanza, invece, le straniere ricevono un numero leggermente superiore di prescrizioni (74,9% contro il 72,8%).** La maggior parte di queste prescrizioni sono appropriate dal punto di vista del percorso medico, nonostante la prescrizione dell'acido folico tre mesi prima del concepimento risulti molto basso sia per le italiane sia per le straniere (rispettivamente 6,2% e 3,9%). Il progesterone viene prescritto nella fase iniziale per abbassare il rischio di aborti spontanei più frequentemente tra le italiane (16,5% rispetto al 8,1% delle straniere). In un numero limitato di casi

in entrambi i gruppi sono state individuate prescrizioni potenzialmente inappropriate, in particolare antipertensivi, statine e antinfiammatori.

Questi dati evidenziano anche le differenze dei profili di salute e delle possibilità di accesso alle cure tra le donne straniere, permettendo di migliorare la loro assistenza durante il percorso nascita e, a sua volta, di ridurre le differenze negli esiti materni e perinatali a seconda del paese di origine o della cittadinanza delle donne.

Povertà sanitaria

Il rapporto dell'Osservatorio sulla Povertà Sanitaria (2022) permette di rilevare come l'estrema povertà e altre condizioni socioeconomiche abbiano influenzato l'accesso degli stranieri ai servizi e alle cure sanitarie. I dati forniti su tutto il territorio italiano consentono, da un lato, di valutare le attività dei soggetti partecipanti alla filiera delle donazioni sotto la Rete Banco Farmaceutico e, dall'altro, di evidenziare i bisogni provenienti dalla popolazione in condizione di povertà economica e di salute. Il numero di assistiti di origine straniera a livello nazionale è inferiore rispetto al numero di cittadini italiani (57,3%) e rappresenta un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, segno di come gli effetti della pandemia abbiano investito la popolazione italiana e abbiano portato i residenti stranieri a rientrare nel proprio paese di origine. Tuttavia, gli assistiti stranieri continuano a superare quelli italiani nelle regioni del Nord (57% del totale in questa zona), un dato che testimonia la forte presenza nel Nord di residenti stranieri tra i quali l'incidenza della povertà assoluta *è più alta rispetto a quella* dei residenti italiani (32,4% contro il 7,2%) (Istat, 2022b). Va inoltre osservato che in questa area molti stranieri sono occupati ma hanno redditi bassi, (fenomeno dei *working poor*). Nel Mezzogiorno la componente italiana supera largamente quella straniera (59,7% contro il 40,3%), mentre nelle città metropolitane si verifica un'inversione, con una maggiore concentrazione di assistiti stranieri.

Salute mentale

Da anni l'OMS promuove un approccio al disagio mentale considerato più come risposta alla privazione relativa e all'ingiustizia sociale e meno come una questione di malattia individuale (WHO, 2009). In alcuni paesi europei a essere sotto analisi è il legame tra salute mentale e svantaggio sociale, che si ritiene possa sfociare in un fenomeno denominato "tripla barriera" della disuguaglianza sanitaria: determinanti diseguali della salute mentale (legati all'equilibrio tra fattori di rischio e di protezione), accesso iniquo al supporto per la salute mentale, ed esperienze e risultati delle cure diversi (anche in caso di accesso equo) (PICUM, 2022; Centre for Mental Health, 2020). **Le disuguaglianze di salute mentale sono correlate con le disuguaglianze economiche e sociali, ovvero le disuguaglianze in termini di ricchezza, potere e autonomia** (Ibid.). Comprendere questo rapporto nel contesto della migrazione evidenzia i limiti della promozione positiva della salute mentale dal momento che il potenziale di

questo approccio nel conferire protezione e vantaggi si verifica soprattutto per persone con livelli di risorse simili. In altre parole chi sta meglio se la cava meglio rispetto a persone più resilienti ma socialmente svantaggiate (WHO, 2009).

Le evidenze empiriche sulla salute mentale dei migranti non sono molte, soprattutto per quanto riguarda il contesto italiano. Tuttavia si possono citare alcuni studi. Uno del 2020 (Aragona et al.) ha analizzato i trend delle ospedalizzazioni per disturbi psichici tra i richiedenti asilo nel periodo 2008-2015 e ha evidenziato che questo tipo di ospedalizzazioni è aumentato tra i richiedenti asilo (da 30,2‰ nel 2010 al 43,6‰ nel 2015), diminuendo al contrario per gli italiani e gli altri migranti. Questo trend è principalmente il risultato delle maggiori ammissioni registrate sotto la categoria "altre psicosi non registrate" e potrebbe essere collegato a alcune criticità diagnostiche. In particolare, il disagio dei richiedenti asilo potrebbe essere il risultato dello sbarco, inteso come episodio migratorio centrale che porterebbe con sé traumi e problematiche sulla salute mentale che gli psichiatri non riuscirebbero a riconoscere attraverso immagini e scenari atipici riportati dai migranti.

Un altro studio, condotto dall'OMS a inizio pandemia (WHO, 2020), inverte la prospettiva focalizzandosi sulla salute mentale auto-riferita dai migranti (inclusi i rifugiati). In particolare lo studio ha analizzato i gruppi di persone secondo la tipologia di sistemazione: casa/appartamento, centro di accoglienza, campo profughi, senza fissa dimora/con domicilio precario. **Tutti i gruppi hanno dichiarato di sentirsi soprattutto depressi, preoccupati e ansiosi, con valori massimi registrati tra gli ospiti dei centri di accoglienza, seguiti dalle persone senza fissa dimora/con domicilio precario.** In merito a quest'ultimo gruppo, è interessante rilevare come alla disponibilità di una sistemazione individuale non corrisponda una minore incidenza degli stati ansiosi

3. La pandemia Covid-19

Contagi

I capitoli sulla Salute dei precedenti *Rapporti ISMU* hanno già rielaborato i dati relativi ai contagi tra la popolazione straniera (Pasini, Merotta, 2020; 2021). Si è evidenziato come il rischio di contagio e di diffusione del Coronavirus, così come di altre malattie infettive, sia spesso associato con le condizioni socio-economiche e strettamente economiche come il rischio occupazionale, l'affollamento nelle soluzioni abitative e gli ostacoli a una comunicazione pubblica sul tema della salute e della sanità. Si sono analizzati i dati della prima ondata che indicavano, tra i contagiati, una preponderanza di romeni (paese con un alto HDI - Human Development Index), seguiti da peruviani, albanesi, ecuadoriani, marocchini, ucraini, egiziani, moldavi e filippini (paesi con un HDI medio) e indiani, bengalesi, nigeriani e pakistani (paesi con HDI basso). Si è infine approfondito come la popolazione straniera ha vissuto l'esperienza della "prima ondata" della pandemia conducendo un'indagine sulle infezioni, le richieste di

assistenza e l'impatto sulle condizioni generali di salute. Inchieste più recenti hanno fatto emergere ulteriori criticità. Uno studio ha cercato di valutare l'impatto della pandemia sulla popolazione immigrata (Petrelli, Di Napoli, 2022: 7) basandosi sui dati di monitoraggio settimanali del Sistema di sorveglianza nazionale Covid-19 dell'ISS ed è diviso in cinque sottoperiodi epidemiologici: febbraio-maggio 2020 (I ondata), giugno-settembre 2020 (I periodo intermedio), ottobre 2020-gennaio 2021 (II ondata), febbraio-aprile 2021 (III ondata), maggio-luglio 2021 (II periodo intermedio). I risultati evidenziano che **tra gli stranieri l'accesso al test diagnostico è stato minore rispetto a quello degli italiani e che la curva di incidenza ha mostrato un livello di contagio più basso durante le tre ondate e più alto nei due periodi intermedi. Gli immigrati mostrano tassi di ospedalizzazione standardizzati per età più elevati in area non critica e in terapia intensiva, soprattutto nelle fasi intermedie dell'epidemia.** I tassi di mortalità standardizzati degli immigrati sono più elevati di quelli degli italiani a partire dal terzo periodo per i maschi e dal quarto per le femmine.

Long Covid

Il long Covid è una condizione medica che caratterizza la fase successiva all'infezione dall'omonimo Coronavirus e include sintomi quali stanchezza persistente, difficoltà neurologiche (ad esempio depressione), mal di testa e perdita di memoria, e sintomi cardiopolmonari tra cui tosse, dispnea e dolore toracico (Crook et al., 2021). La misura in cui i migranti e le minoranze etniche sono influenzate dal long Covid non è ancora nota, nonostante la letteratura abbia di recente identificato una serie di fattori di rischio rilevanti tra cui l'età avanzata, la gravità della malattia, le comorbidità e l'ammissione in terapia intensiva (Lopez-Leon et al., 2021).

I pochi studi sul long Covid nei migranti e nelle minoranze etniche indicano che questi gruppi sono colpiti in modo sproporzionato ma, purtroppo, i dati relativi a paesi europei sono scarsi (Halpin et al., 2021). Va citato uno studio condotto nel Regno Unito su 100 pazienti intervistati telefonicamente 4-8 settimane dopo la dimissione per una grave infezione da Covid-19, quelli appartenenti a gruppi etnici, neri ("Black" nel lessico usato nello studio), asiatici e minoritari avevano maggiori probabilità di soffrire di dispnea rispetto agli individui bianchi ("White" nel lessico usato nello studio) (42,1 % contro il 25%), mentre i tassi di disturbo da stress post traumatico (PTSD) erano simili (Ibid.). Il grande limite dello studio, tuttavia, è la mancanza di dati disaggregati per status dei migranti, il che rende difficile valutare il long Covid sugli arrivi più recenti, che possono essere caratterizzati da fattori di rischio unici e da condizioni di salute peggiori dovuti, tra le altre cose, all'accesso limitato ai servizi sanitari e di vaccinazione (Hargreaves et al., 2021).

Analizzare il long Covid tra i migranti è fondamentale poiché questa popolazione affronta già criticità importanti nell'accedere ai servizi sanitari e nel tutelare la propria salute anche per gli effetti che il long Covid potrebbe avere su altre comorbidità. **I migranti, inoltre, sono spesso più vulnerabili di altre**

popolazioni dal punto di vista socioeconomico in quanto svolgono maggiormente lavori temporanei e precari e non godono di ammortizzatori sociali e di forme di sostegno finanziario (Doctors of the World, 2020). Di conseguenza, una mancata diagnosi o monitoraggio del long Covid potrebbe aggravare le disuguaglianze sociali e sanitarie esistenti. Per evitare questo scenario, le autorità sanitarie dovrebbero garantire che la diagnosi di Covid-19 e la prognosi delle conseguenze del virus sulla salute siano comunicati all'intera popolazione, compresi i migranti. Questo richiede un approccio che sia culturalmente sensibile alla comunicazione in merito alla salute pubblica e che si dedichino sufficienti risorse.

Vaccinazione

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha condotto un monitoraggio periodico delle strategie di vaccinazione di 180 paesi (IOM, 2022) per valutare l'inclusione o l'esclusione dei migranti dalle campagne nazionali. L'OIM nota che, nel primo trimestre del 2022, si è registrato un lento ma progressivo **miglioramento del numero di paesi che fanno piani per migranti** in situazione regolare e irregolare nelle loro strategie e nella pratica. **Sottolinea, tuttavia, una mancanza di chiarezza sull'inclusione dei migranti in oltre un terzo dei paesi.** Ciò può essere dovuto, tra le altre cose, al fatto che in alcuni casi le politiche mirano a includere migranti ma, nella pratica, possono presentare aspetti e processi che agiscono da barriere per alcune categorie di migranti. L'OIM riporta che alcuni *policymaker* preferiscono evitare di pubblicizzare l'intenzione di includere i migranti nelle campagne per vari motivi, ad esempio per evitare reazioni xenofobe nella popolazione.

Il monitoraggio ha permesso di raccogliere informazioni sulle **principali problematiche** affrontate dai *policymaker* riguardo alla vaccinazione dei migranti. In ordine di frequenza, troviamo **le barriere amministrative o politiche (esclusione per legge di alcune categorie di migranti, assenza di *firewall* tra le autorità sanitarie e di immigrazione), le barriere informative e la mancanza di fiducia tra i migranti, le barriere logistiche legate alla distribuzione dei vaccini e alla costante mobilità delle persone.**

Uno studio internazionale sul contesto italiano (Vallerani et al., 2022: 12) ha evidenziato come le persone "razzializzate" e illegalizzate abbiano accettato o rifiutato il vaccino soprattutto sulla base delle diverse esigenze lavorative. Nonostante i "passaporti vaccinali" per continuare a lavorare, anche nei settori informali, abbiano aumentato l'adesione al vaccino, l'accettazione del vaccino non ha portato comunque le persone a rapportarsi con le autorità statali e i servizi sanitari pubblici attraverso una maggior fiducia. Al contrario, la gestione statale del vaccino è stata ampiamente percepita come coercitiva e ha generato sentimenti di *disempowerment* e sfiducia.

Perché la campagna vaccinale sia efficace occorre uscire da una visione a breve termine e da un approccio "emergenziale" per abbracciarne uno sostenibile e basato sulla fiducia, in quanto **le vaccinazioni Covid-19 si basano su richiami periodici e, quindi, richiedono un impegno continuo degli attori**

sanitari su tutti i livelli, a partire dai medici di base presenti a livello territoriale. È anche utile soffermarsi sul profilo socioeconomico e giuridico dei migranti. Secondo i dati OMS (WHO, 2020), tra i migranti che durante la prima ondata non hanno richiesto aiuto sanitario per sintomi legati a un sospetto di Covid-19, il 29,5% non aveva nessun livello di istruzione, contro il 7,8% dei diplomati e il 4,7% dei laureati. Dal punto di vista dello status, questo approccio è largamente più diffuso tra i migranti irregolari (18,6%) rispetto a quelli regolari (4.1%). Tra le ragioni addotte dai migranti troviamo la mancanza di risorse finanziarie (34,6%), la paura di essere espulsi (21,9%) o la mancanza di servizi sanitari (12,5%).

4. Focus. Il profilo sanitario degli ucraini alla luce della protezione temporanea concessa nell'UE[2]

Nel febbraio 2022 la Russia ha invaso l'Ucraina, provocando un'instabilità che si è aggiunta a quella già soggiacente dall'annessione della Crimea e ai conflitti nel Donbass. L'invasione ha inoltre generato un flusso di profughi su ampia scala che ha portato a importanti decisioni tra gli Stati membri dell'UE e i rispettivi *policymaker* europei. A marzo 2022 l'UE ha infatti approvato per la prima volta l'adozione della Direttiva sulla protezione temporanea, consentendo il rilascio di un permesso rinnovabile di un anno e, quindi, di risiedere e accedere ai servizi essenziali (compresa l'assistenza sanitaria) in tutti gli Stati membri (Consiglio dell'UE, 2022).

Alla luce del grande numero di rifugiati in Europa, il profilo sanitario dell'Ucraina pre-invasione può essere d'aiuto per identificare potenziali criticità che potrebbero emergere nei prossimi mesi e orientare interventi sanitari preventivi. La copertura vaccinale di routine nel paese è gradualmente aumentata dal 2015 ma rimane subottimale. La copertura vaccinale contro il morbillo è dell'81,9%, dopo un'epidemia nel 2017-2018 in cui si è registrato il numero più alto di casi in Europa. A causa della bassa copertura vaccinale (84%), nell'ottobre 2021 è stato registrato un focolaio di poliovirus circolante di tipo 2 derivato dal vaccino. Il paese ha il quarto più alto tasso di incidenza di tubercolosi tra i paesi della regione europea dell'OMS e la seconda più alta prevalenza di coinfezione da HIV/TB (26%) e la tubercolosi resistente ai farmaci rappresenta il 29% delle nuove diagnosi. Ha inoltre la seconda epidemia di HIV più grande nella regione europea dell'OMS (37,5 per 100mila nel 2020) con una copertura del trattamento per la cura del 57%, inferiore a quella dell'UE (82%). Anche la situazione dell'epidemia di Covid-19 è preoccupante, con una bassa copertura vaccinale (35%). Le malattie non trasmissibili in Ucraina contribuiscono al 91% dei decessi, in particolare le malattie cardiovascolari (67%) con un tasso di mortalità (aggiustato per età) per cardiopatia ischemica più di sei volte supe-

[2] La panoramica sanitaria dell'Ucraina è tratta da Marchese et al. (2022) e contiene dati tratti da WHO (2019; 2022a, 2022b), Hook & Bogdanov (2021), e ECDC (2022a).

riore a quello dei paesi dell'UE e una prevalenza di diabete negli adulti del 7,1%. Circa il 33% della popolazione ucraina soffre di malattie mentali nel corso della vita (soprattutto gli sfollati interni già presenti nel paese), con uno dei tassi di suicidio più alti al mondo oltre a alti tassi di decessi legati all'abuso di alcol.

Riferimenti bibliografici

Aragona M., Salvatore M.A., Mazzetti M., Burgio A., Geraci S., Baglio G. (2020), *Is the mental health profile of immigrants changing? A national-lveel analysis based on hospital discharges in Italy*, *Annali di igiene 2020*, 32(2), pp. 157-165, diponibile in: http://www.seu-roma.it/riviste/annali_igiene/open_access/articoli/32-02-06-Aragona.pdf.

Centre for Mental Health (2020), *Mental health for all?. The final of the Commission for Equality in Mental health*, November, disponibile in: https://www.centreformental-health.org.uk/sites/default/files/publication/download/CentreforMH_Commission_FinalReport.pdf.

Consiglio dell'UE (2022), *Decisione di esecuzione (Ue) 2022/382 del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.*

Crook H., Raza S., Nowell J. et al. (2021), *Long-covid – mechanisms, risk factors, and management*, "BMJ", p. 374.

D'Aloja P., Da Cas R., Belleudi V., Fortinguerra F., Poggi F.R., Perna S., Trotta F., Donati S. (2022), *Drug Prescriptions among Italian and Immigrant Pregnant Women Resident in Italy: A Cross-Sectional Population-Based Study*, "Int J Environ Res Public Health", 19(7), disponibile in: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35409869/.

Doctors of the World (2020), *An unsafe distance: the impact of the COVID-19 pandemic on excluded people in England*, disponibile in: https://www.doctorsoftheworld.org.uk/news/covid19-rapid-needs-assessment.

ECDC (2022), *Operational Public Health Considerations for the Prevention and Control of Infectious Diseases in the Context of Russia's Aggression Towards Ukraine*, 8 March, disponibile in: https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/prevention-control-infectious-diseases%E2%88%92Russia-aggression.pdf.

Halpin S.J., McIvor C., Whyatt G. et al. (2021), *Postdischarge symptoms and rehabilitation needs in survivors of COVID-19 infection: a crosssectional evaluation*, "J Med Virol.", 93(2), pp.1013-1022.

Hargreaves S., Hayward S.E., Noori T. (2021), *COVID-19: counting migrants*, "Lancet", 17;398(10296), pp. 211-212.

Hook K., Bogdanov S. (2021), *Mental health care in Eastern Europe and Central Asia: an analysis of needs and a call for greater investment*, "Lancet Reg Health Eur", 10:100182.

IOM (2022), *Migrant inclusion in Covid-19 vaccination deployment*, "IOM Country Office Review", March, disponibile in: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/iom-vaccine-inclusion-mapping-global-march-2022-external-final.pdf.

Istat (2022a), *Dati su servizi sanitari e loro ricorso - Ricoveri ospedalieri e soddisfazione* [database], disponibile in: http://dati.istat.it/ (20/07/2022).

Istat (2022b), *I maggiori consumi non compensano l'inflazione. Stabile la povertà assoluta*, Statistiche Report, disponibile in: https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf.

Lombardi L. (a cura di) (2022), *Salute senza frontiere III. Validazione e promozione del modello LILT di educazione alla salute secondo un approccio transculturale. Ricerca valutazione. Follow-up dei percorsi di sensibilizzazione e di formazione,* Report ISMU, Settembre, disponibile in: https://www.ismu.org/salute-senza-frontiere-iii-validazione-e-promozione-del-modello-lilt-di-educazione-alla-salute-secondo-un-approccio-transculturale/.

Lopez-Leon S., Wegman-Qstrosky T., Perelman C. et al. (2021), *More than 50 long-term effects of COVID-19: a systematic review and metaanalysis*. *Scientific Reports*, 11:16144.

Marchese V., Formenti B., Cocco N., Russo G., Testa J., Castelli F., Mazzetti M. (2022), *Examining the pre-war health burden of Ukraine for prioritisation by European countries receiving Ukrainian refugees*, "The Lancet Regional Health – Europe", 2022(00):100369.

Ministero della Salute (2022), *Certificato di assistenza al parto (CeDAP). Analisi dell'evento nascita - Anno 2020*, disponibile in: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3149_allegato.pdf.

Osservatorio Povertà Sanitaria (2021), *Donare per curare. Povertà sanitaria e donazioni farmaci, Rapporto 2021*, disponibile in: https://www.opsan.it/cm-files/2021/12/15/bilanciopoverta-2021-web.pdf.

Pasini N., Merotta V. (2021), "La salute", in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano.

Pasini N., Merotta V. (2020), "La salute", in Fondazione ISMU, *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Franco Angeli, Milano.

Petrelli A., Di Napoli A. (2022), "L'impatto del COVID-19 nella popolazione immigrata in Italia. Contesto, metodologia e sintesi delle principali evidenze dal progetto INMP-Regioni", in Petrelli A., Di Napoli A. (a cura di), *L'impatto del COVID-19 sulla popolazione immigrata in Italia (febbraio 2020-luglio 2021)*. *Risultati di un progetto collaborativo tra INMP e Regioni*, "Epidemiologia e Prevenzione", 46 (4) Suppl. 1, pp. 7-13, disponibile in: https://www.inmp.it/pubblicazioni/EPinmp_2022.pdf.

PICUM (2022), *Insecure residence status, mental health and resilience*, Briefing paper, disponibile in: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Insecure-residence-status-mental-health-and-resilience_EN.pdf.

UNHCR (2022), *Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation* [database], disponibile in: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine (9/08/2022).

Vallerani, S., Storer E., Torre, C. (2022), *Key Considerations: Equitable Engagement to Promote COVID-19 Vaccine Uptake among Undocumented Urban Migrants*, "Social Science In Humanitarian Action (SSHAP)", disponibile in: https://www.socialscienceinaction.org/resources/key-considerations-equitable-engagement-to-promote-covid-19-vaccine-uptake-among-undocumented-urban-migrants/#CONCLUDING_REMARKS.

WHO (2009), *Mental Health, Resilience and Inequalities*, WHO Europe, Copenhagen.

WHO (2019), *STEPS: prevalence of noncommunicable disease risk factors in Ukraine 2019*, disponibile in: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336642/WHO-EURO-2020-1468-41218-56060-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

WHO (2020), *ApartTogether Survey: Preliminary Overview of Refugees and Migrants Self-reported Impact of COVID-19*, Geneva, disponibile in: https://apps.who.int/iris/handle/10665/337931.

WHO (2022a), *World Tuberculosis Day: supporting Ukraine in scaling up TB diagnosis and treatment* [press release] 23 March, 2021, disponibile in: https://www.who.int/europe/news/item/23-03-2021-world-tuberculosis-day-supporting-ukraine-in-scaling-up-tb-diagnosis-and-treatment.

WHO (2022b), *WHO, European health for all database* [database], disponibile in: https://gateway.euro.who.int/en/datasets/european-health-for-all-database/ (12/03/2022).

1. Le dimensioni del fenomeno

2. Le nazionalità dei diversi gruppi religiosi

3. Le appartenenze religiose degli immigrati ucraini

4. La situazione della Chiesa ortodossa in Ucraina e nei paesi della diaspora

5. Osservazioni conclusive

8.
Le religioni

Alessio Menonna e Giovanni Giulio Valtolina

Una delle più importanti sfide che i migranti pongono alle società che li accolgono riguarda la pluralità di religioni che sono chiamate a convivere nello stesso territorio, con tutte le implicazioni culturali e istituzionali che ciò comporta. E la libertà religiosa che si sperimenta nei paesi di accoglienza è un fattore cruciale nel sostenere i percorsi di integrazione e di ri-socializzazione dei migranti, a condizione che non significhi la condanna alla totale irrilevanza del fatto religioso. Come diverse ricerche mostrano (Giuliani, Regalia, 2020), **i valori religiosi sono molto spesso al centro delle storie familiari dei migranti.** Le famiglie che arrivano in Europa si aspettano di trovare una società in cui poter vivere i propri valori e vedere riconosciuta la propria religiosità. Questo però non sempre succede; al contrario, la dimensione religiosa è spesso considerata irrilevante o, al limite, relegata alla sfera privata. E ciò rende ancora più faticoso il processo di adattamento al nuovo contesto, costringendo talvolta i credenti a un irrigidimento formale, su pratiche e precetti religiosi, che mai era stato presente nel paese d'origine. Fino a spingersi, in alcune situazioni, alla radicalizzazione (Valtolina, 2019).

Nel presente capitolo del *Rapporto*, provvederemo a esporre le stime elaborate da Fondazione ISMU sulle appartenenze religiose dei migranti presenti oggi in Italia, con uno specifico affondo dedicato alla presenza degli immigrati

dall'Ucraina e alla complessa situazione in cui si trovano le diverse chiese ortodosse a cui appartengono i fedeli migranti ucraini, a causa della drammatica condizione innescata dall'invasione del loro paese da parte della Russia.

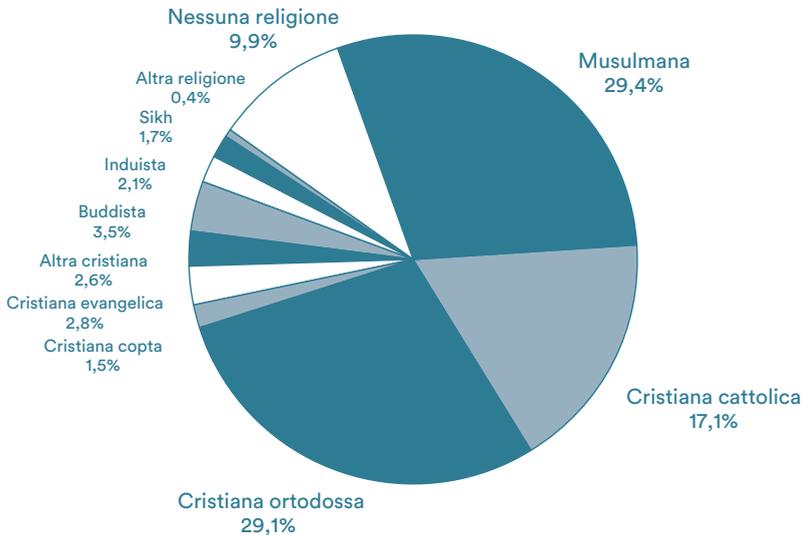
1. Le dimensioni del fenomeno

A partire dai più recenti dati ufficiali resi disponibili dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) e da quelli delle indagini sul campo dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità[1], è possibile stimare come **i cristiani nel loro complesso si confermino maggioranza assoluta tra gli stranieri residenti in Italia al 1° luglio 2022, con una prevalenza del 53,1% pressoché stabile rispetto a quella dell'ultima valutazione del 1° gennaio del medesimo anno (53,0%)**[2].

Si registra comunque una l**eggerissima variazione positiva di tale componente cristiana che può essere associata agli ortodossi, sulla spinta anche dei nuovi ingressi ucraini, mentre invece diminuisce leggermente la quota dei cattolici** – al 1° luglio 2022 al 17,1% d'incidenza, mentre era al 17,2% ad inizio anno – e minori sul totale degli stranieri risultano sempre quelle di evangelici (2,8%), copti (1,5%) e altri cristiani (2,6%).

[1] In questa sede si sono applicate alle popolazioni residenti in Italia per singola cittadinanza all'ultimo dato disponibile Istat del 1° gennaio 2021 le appartenenze religiose stimate in Lombardia dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità (Orim) durante tale anno. Per quanto riguarda l'incremento di popolazione residente durante i primi sei mesi del 2022 si è inoltre scorporata la componente di ucraini "in fuga dalla crisi bellica": in assenza ancora nel momento in cui si compila il presente capitolo di dati diretti sul numero di iscritti di nazionalità ucraina nelle anagrafi italiane durante i primi sei mesi del 2022 si è approssimato tale valore in via indiretta come surplus tra il numero di iscritti totali fra tutte le cittadinanze durante il periodo tra marzo e giugno e il valore che ci si sarebbe dovuti attendere in base alla media dei dodici mesi precedenti (98.855), per un totale dunque ipotizzato di 17.534 neoiscritti in anagrafe ucraini tra quelli – uno su otto – registrati dal Ministero dell'Interno come "in fuga dalla crisi bellica". A tutte le numerosità nazionali nel loro complesso definite si sono infine applicati i profili religiosi stimati dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità. Ai pochi collettivi nazionali non campionati dall'Orim si è attribuito il profilo religioso medio degli stranieri in generale.

[2] Cfr. Fondazione ISMU, *Immigrati e religioni in Italia. Anche se in lieve calo la maggioranza degli stranieri è di fede cristiana*, comunicato stampa, Milano, 4 luglio 2022, disponibile in: https://www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-4-7-2022/, link verificato il 20 ottobre 2022.

Grafico 1. Distribuzione percentuale degli stranieri residenti in Italia per appartenenza religiosa al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

I musulmani, invece, da soli rappresentano il 29,4% del fenomeno migratorio a metà anno 2022, contro il 29,5% d'inizio gennaio, e i buddisti alla data più recente il 3,5%, gli induisti il 2,1%, i sikh l'1,7% e gli altri nel loro complesso lo 0,4%.

Gli atei o agnostici, infine, rappresentano il 9,9% della popolazione straniera residente in Italia: circa un migrante ogni dieci.

A livello assoluto, sempre conteggiando l'appartenenza religiosa anche dei minorenni di qualsiasi età – che si ipotizza distribuita con le medesime proporzioni di quella stimata per i maggiorenni della medesima nazionalità – si tratta di circa un milione e 539mila musulmani, mentre poco meno risultano numericamente gli ortodossi (un milione e 524mila) e poi 898mila i cattolici in terza posizione.

Molto più distanti a livello quantitativo si collocano tutte le altre appartenenze religiose al 1° luglio 2022 in Italia e cioè 182mila buddisti, 145mila evangelici, 136mila cristiani definiti "altri" (non ortodossi né cattolici né evangelici né copti), 109mila induisti, 88mila sikh, 81mila copti e 22mila fedeli di altre religioni, oltre a 518mila atei o agnostici che in realtà rappresentano il quarto gruppo più numeroso secondo questa classificazione per gruppi.

I musulmani rappresentano il collettivo maggiore ma perdono nettamente tale primato se si conteggiano tutte le confessioni cristiane assieme, le quali coinvolgono un totale di due milioni e 784mila residenti stranieri, un valore anzi quasi doppio rispetto a quello dei musulmani. Al proprio interno la maggioranza assoluta dei cristiani stranieri residenti in Italia è ortodossa (il

54,7%), poco meno di uno su tre cattolico (il 32,7%) e poi il 5,2% evangelico, il 2,9% copto e il 4,7% d'altra appartenenza ma sempre cristiana.

2. Le nazionalità dei diversi gruppi religiosi

Partendo dal collettivo religioso più numeroso nell'ipotesi che si tengano distinte le valutazioni numeriche su cristiani ortodossi e cristiani cattolici, più di un quarto e precisamente il 27,4% dei musulmani stranieri residenti in Italia al 1° luglio 2022 ha cittadinanza del Marocco, in valore assoluto poco più di 422mila persone; e al secondo posto più di uno su dieci dell'Albania, con 160mila persone di religione islamica. Per rappresentare più di metà del fenomeno migratorio musulmano in Italia basta poi aggiungere altre due nazionalità: quella del Bangladesh (134mila unità, pari all'8,7% del totale degli islamici stranieri in Italia) e quella del Pakistan (130mila, pari all'8,7%); ma nelle prime tre posizioni in classifica sono rappresentati tre diversi continenti e le aree di provenienza diventano perfino quattro, distinguendo tra Africa del Nord e Africa del Centro Sud, con il Senegal in quinta posizione con 108mila musulmani, a testimonianza di un'ampia varietà territoriale da tutto il mondo delle diverse provenienze, con la sola eccezione dell'America.

A livello di singole nazionalità sopra la soglia del centinaio di migliaia di islamici sul territorio nazionale si stimano poi dalla sesta posizione in giù al 1° luglio 2022 gli egiziani (101mila) e appena al di sotto i tunisini (98mila), e assieme nel loro complesso i primi sette gruppi in graduatoria rappresentano tre quarti del totale dell'immigrazione musulmana in Italia.

Molto più a distanza a livello quantitativo per presenza residente sul territorio nazionale si collocano poi gli islamici provenienti dagli altri Stati, nell'ordine soprattutto da Kosovo, Gambia, Turchia, Mali, Algeria, Bosnia-Erzegovina e Sri Lanka, tra le 25mila e le 18mila unità a testa.

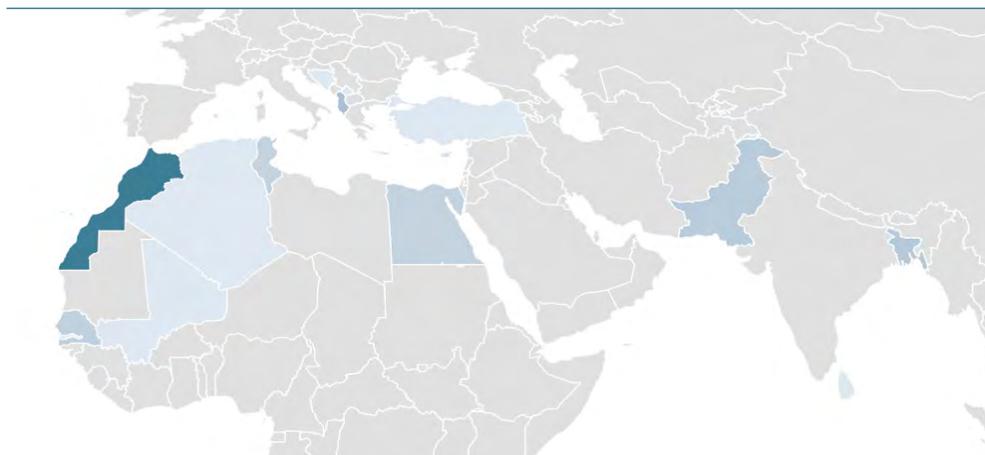
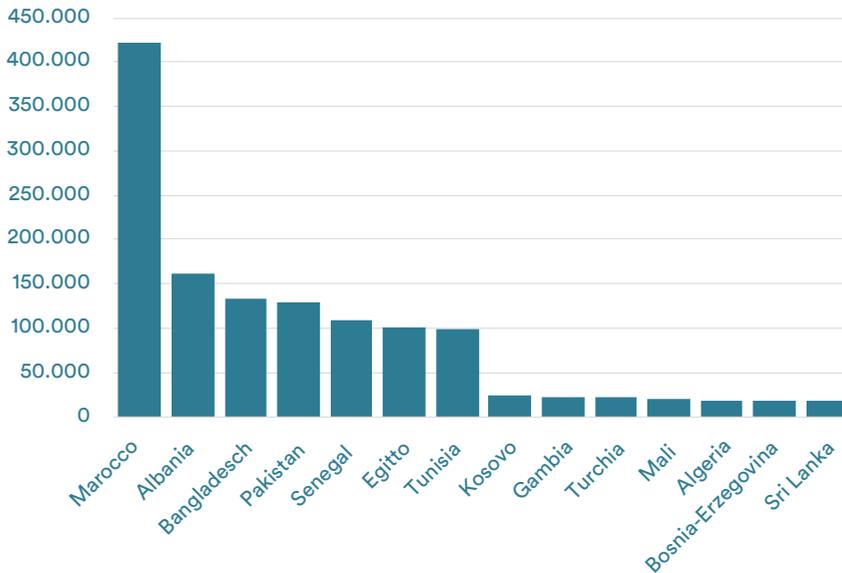
Figura 1. Mappa dei paesi con più musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

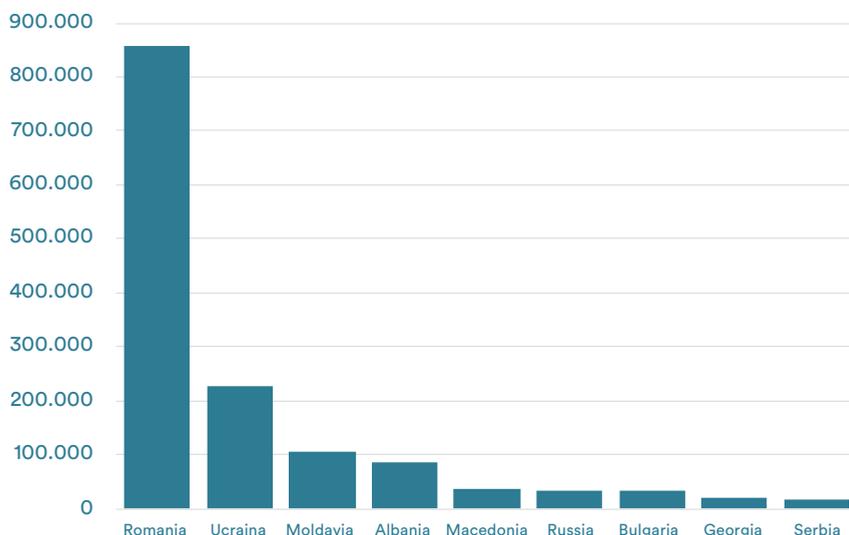
Grafico 2. Principali paesi per numero di musulmani residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

Meno variegato rispetto a quello musulmano è invece il panorama delle diverse nazionalità tra i migranti di religione cristiana ortodossa, i quali provengono in maggioranza assoluta dalla Romania, con una stima di 858mila residenti di tale appartenenza religiosa al 1° luglio 2022, pari al 56,3% fra tutte le cittadinanze, e a moltissima distanza nell'ordine, dall'Ucraina (225mila unità, pari al 14,8% del totale degli ortodossi stranieri) e ancora più lontane a livello quantitativo dalla Moldova (106mila, pari al 7,0%) e dall'Albania (87mila, pari al 5,7%) e poi dalla Macedonia (37mila, pari al 2,4%), dalla Russia (34mila, pari al 2,2%), dalla Bulgaria (32mila, pari al 2,1%), dalla Georgia (18mila, pari all'1,2%) e dalla Serbia (17mila, pari all'1,1%).

Figura 2. Mappa dei paesi con più cristiani ortodossi residenti in Italia al 1° luglio 2022

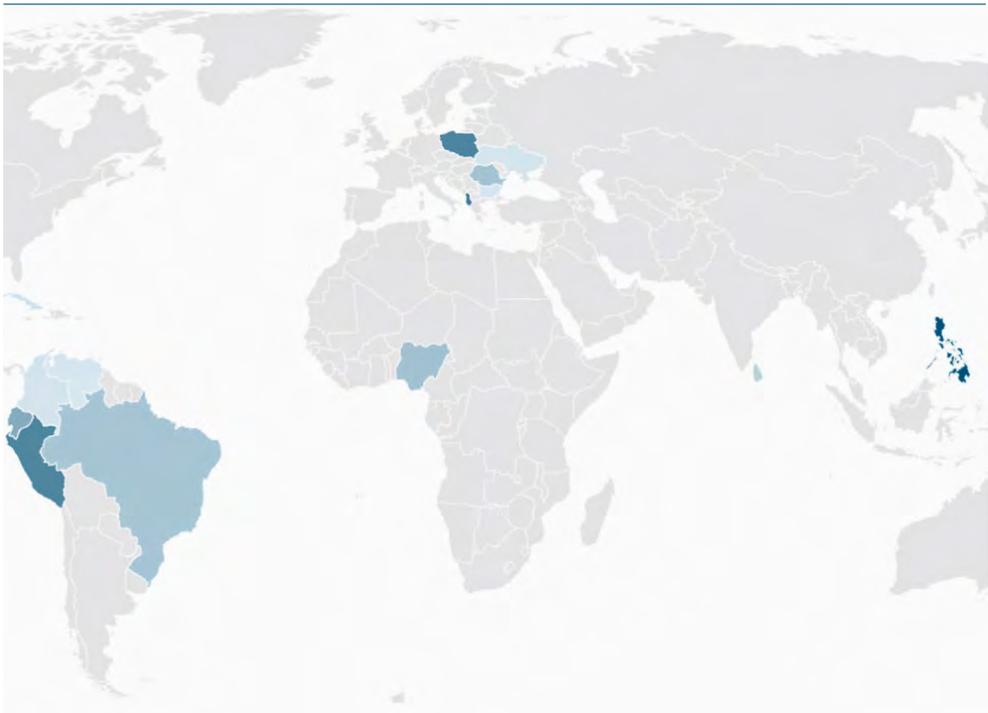
Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurosta

Per rappresentare i tre quarti del fenomeno migratorio cristiano ortodosso bastano allora le prime tre nazionalità in graduatoria, e non le prime sette come tra i musulmani, a testimonianza per gli ortodossi di una maggior omogeneità di provenienze che è d'altra parte confermata in massima misura dal fatto che tutti i principali nove Stati in classifica – i quali concentrano peraltro il 92,9% del totale degli ortodossi – siano est-europei, mentre tra i musulmani avevamo notato supra una più ampia varietà di continenti e provenienze con la sola esclusione dell'area latinoamericana.

Grafico 3. Principali paesi per numero di cristiani ortodossi residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurosta

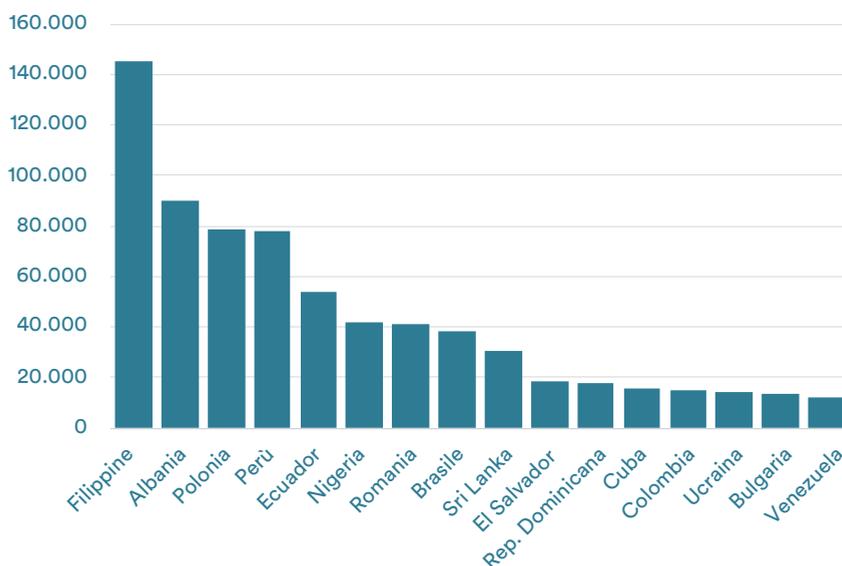
Come terzo gruppo religioso più numeroso in Italia tra gli stranieri **si collocano i cattolici ed essi risultano anche rappresentare quello maggiormente eterogeneo dal punto di vista delle provenienze nazionali, esattamente al contrario degli ortodossi con cui peraltro condividono invece l'afferenza alla cristianità.**

Nell'ordine, infatti, tra i cattolici abbiamo in prima posizione tra le nazionalità i filippini, che sono però solamente 145mila e rappresentano meno di un sesto dell'intero collettivo straniero con tale appartenenza religiosa in Italia; poi al secondo posto gli albanesi, quasi 90mila e il 10,0% del totale, e a seguire soprattutto polacchi (79mila, pari all'8,7%), peruviani (78mila, con la medesima incidenza percentuale), ecuadoriani (54mila, pari al 6,0%), nigeriani (42mila, pari al 4,7%), rumeni (41mila, pari al 4,6%), brasiliani (38mila, pari al 4,3%), srilankesi (31mila, pari 3,4%), salvadoregni (19mila, pari al 2,1%), dominicani (19mila, pari al 2,0%), cubani (16mila, pari all'1,7%), colombiani (15mila, con la medesima incidenza percentuale), ucraini (14mila, pari all'1,6%), bulgari (quasi altrettanto, con una quota sul totale dei cattolici stranieri pari all'1,5%) e venezuelani (12mila, con un'incidenza dell'1,2%).

Figura 3. Mappa dei paesi con più cristiani cattolici residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

In totale per rappresentare metà del fenomeno migratorio cattolico sono necessarie sei nazionalità e per raggiungere i tre quarti ben quattordici.

Inoltre, tra le prime sei cittadinanze in graduatoria tra gli ortodossi sono già rappresentati tutti e quattro i continenti dove ci sono paesi a forte pressione migratoria: America latina ed Est Europa con due nazioni, peraltro quest'ultima con uno stato comunitario e uno non comunitario; ma anche Asia, perfino con il primo posto assoluto delle Filippine, e Africa, con la Nigeria. E una menzione a latere merita poi qui invece anche l'Albania, che si colloca in seconda posizione per numero di cattolici in Italia fra tutti i paesi stranieri ma anche, come visto supra, al medesimo secondo posto tra i musulmani e al quarto tra gli ortodossi: e, dunque, può probabilmente essere definito come lo Stato con il collettivo nazionale con la maggior varietà religiosa in Italia.

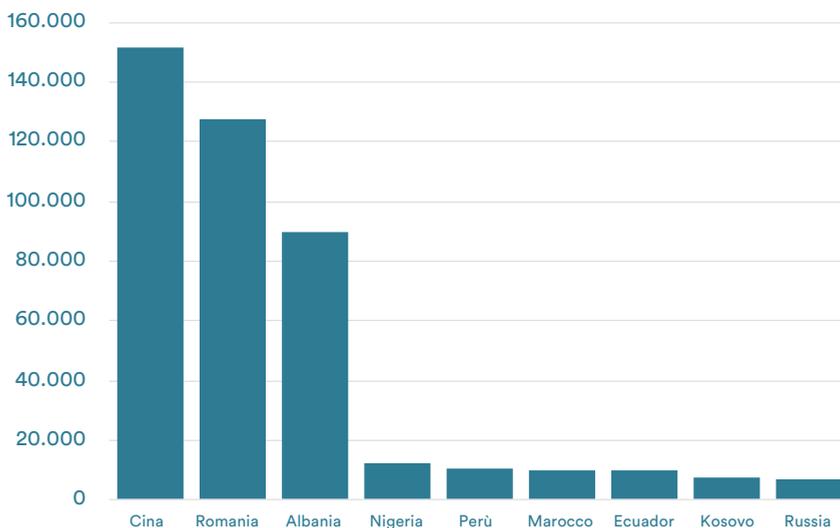
Grafico 4. Principali paesi per numero di cristiani cattolici residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

Dopo i principali tre gruppi per singola appartenenza religiosa in Italia, il quarto collettivo più numeroso è in realtà composto dagli atei o agnostici che assieme rappresentano un decimo dei migranti iscritti in anagrafe sul territorio nazionale e oltre mezzo milione di persone a livello assoluto a metà anno 2022. Si tratta in maggioranza assoluta di cinesi (per il 29,2%) e rumeni (per il 24,2%), ma anche per il 17,3% di albanesi, mentre poi tutte le altre nazionalità incidono pochissimo sul totale di stranieri atei o agnostici residenti in Italia: soprattutto nell'ordine nigeriani per il 2,2% (meno di 12mila), peruviani e marocchini entrambi per

l'1,9% (circa 10mila per ciascuna delle due nazionalità), ecuadoriani per l'1,8% (poco più di 9mila), kosovari per l'1,4% e russi per l'1,2% (poco più di 6mila a testa). Molti di più tra gli atei o gli agnostici risultano invece appunto i cinesi (151mila), i rumeni (127mila) e pure gli albanesi (89mila), anche se un'incidenza veramente elevata di nessuna appartenenza religiosa si ha solamente tra i cinesi dove si avvicina alla maggioranza assoluta della popolazione in emigrazione in Italia con tale cittadinanza (45,2%). Fra tutte le altre nazionalità l'incidenza di atei o agnostici raggiunge invece al massimo il 20,4% tra gli albanesi e come valore di minimo il 2,2% tra i marocchini, passando per il 13,2% dei rumeni.

Figura 4. Mappa dei paesi con più atei o agnostici residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

Grafico 5. Principali paesi per numero di atei o agnostici residenti in Italia al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

Per concludere con le appartenenze religiose di secondaria rilevanza quantitativa in Italia, si nota poi come tra i buddisti stranieri più di tre su cinque siano cinesi (circa 112mila e poco più di un terzo di tale collettivo nazionale) e poco più di uno su quattro srilankese (46mila), per un'incidenza totale che con queste due sole nazionalità asiatiche raggiunge già l'87,2% del totale.

A seguire, sempre dal medesimo continente, si stimano 8mila bangladeshi (pari al 4,7% del totale dei buddisti in Italia al 1° luglio 2022) e 4mila thailandesi (pari al 2,4% anche se entro quest'ultimo gruppo thailandese quasi tre su quattro hanno tale appartenenza religiosa); mentre tutte gli altri gruppi nazionali incidono sul totale dei buddisti stranieri in Italia con quote inferiori al singolo punto percentuale.

Si può probabilmente allora dire che **il collettivo buddista sia tanto connotato dalla provenienza asiatica quanto quello ortodosso da quella est-europea, mentre i collettivi musulmano e soprattutto cattolico – ma anche il gruppo ateo o agnostico – hanno decisamente una maggior eterogeneità di provenienze da più continenti al proprio interno;** e passando ai cristiani evangelici pure molto variegate per nazionalità sono le provenienze tra i residenti in Italia al 1° luglio 2022, con 28mila nigeriani (che rappresentano il 19,2% degli stranieri con tale appartenenza religiosa), 16mila rumeni (pari al 10,9% del totale), 15mila cinesi (pari al 10,1%), 13mila ghanesi (pari al 9,2%) e 10mila filippini (pari al 6,7%) per rappresentare solamente metà della componente evangelica la quale per raggiungere i tre quarti del totale ha poi necessità di completarsi nell'ordine a seguire con peruviani, dominicani, ecuadoriani e brasiliani.

Tra i cristiani evangelici sono comunque rappresentate tutte e quattro le aree continentali dei cittadini dei paesi a forte pressione migratoria, con Africa, Est Europa e Asia nei primi tre posti in classifica ma poi ben quattro stati latino-americani entro le prime nove posizioni assolute.

Passando agli induisti, più di due terzi degli stranieri con tale appartenenza religiosa residenti in Italia al 1° luglio 2022 risultano indiani (73mila) e ulteriori 13mila (l'11,5% del totale) del vicino Stato dello Sri Lanka, sempre d'area asiatica come peraltro i bangladeshi in terza posizione con 7mila unità (il 6,4% del totale); e per quanto riguarda i sikh la prevalenza indiana diventa quasi assoluta, con 82mila unità che rappresentano da sole il 93,2% del totale dei migranti con tale appartenenza religiosa.

Per ciò che riguarda il collettivo religioso meno numeroso tra quelli indagati che è quello dei copti, infine, al primo posto ci sono invece gli egiziani, con 36mila unità, pari al 44,1% del totale, e al secondo i rumeni con 27mila (pari al 33,8% del totale); anche se a confronto con le rispettive popolazioni totali in emigrazione in Italia la religione copta è dieci volte più frequente tra gli egiziani (presente in più di un caso ogni quattro) che non tra i rumeni (in uno ogni quaranta).

Sono poi interessanti anche le presenze stimate di circa 9mila ucraini copti e di circa 2mila etiopi copti al 1° luglio 2022 tra i residenti in Italia.

Il totale degli altri cristiani non ortodossi né cattolici né evangelici né copti vede invece nelle prime posizioni nell'ordine nigeriani (26mila), cinesi (25mila),

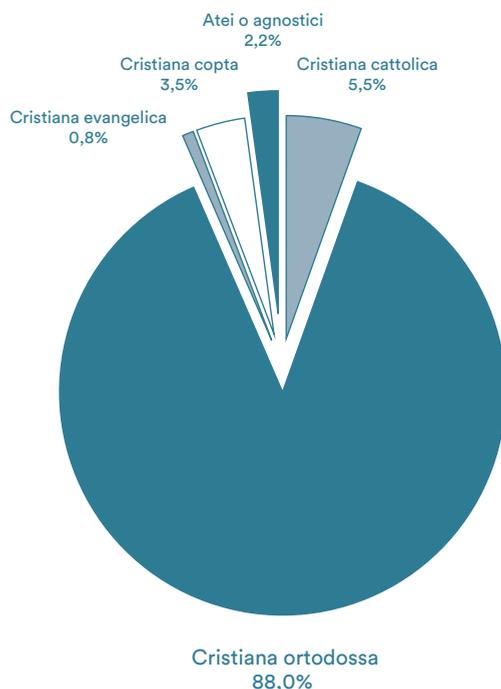
ghanesi (20mila), macedoni e albanesi (11mila a testa), mentre il totale di tutte le altre religioni – quindi composto da persone con un'appartenenza religiosa né cristiana né musulmana né buddista né induista né sikh – ha al primo posto i cinesi (10mila) e al secondo a molta distanza i brasiliani (3mila).

3. Le appartenenze religiose degli immigrati ucraini

Nel momento storico in cui si redige il *Rapporto ISMU*, ancora segnato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, un interesse particolare riveste il collettivo di nazionalità ucraina. Secondo gli ultimi dati ufficiali disponibili esso è composto in Italia da circa 236mila residenti al 1° gennaio 2021, rappresentando così la quinta cittadinanza più numerosa e il 4,6% del totale degli stranieri; ma, al di là dei successivi flussi ordinari, fino al 1° luglio 2022 si possono stimare in fuga dalla guerra, secondo i dati del Ministero dell'Interno, 143mila ulteriori persone con tale nazionalità. D'altra parte, nei primi due trimestri dell'anno solamente meno di mille ucraini hanno ricevuto una risposta ad una domanda di protezione internazionale in Italia e il carattere temporaneo dell'emigrazione ucraina in Italia – almeno durante i primi mesi del conflitto e fino al 1° luglio 2022 – è testimoniato indirettamente anche dalla variazione positiva solamente molto lieve del numero di nuovi iscritti in anagrafe dall'estero in totale tra marzo e giugno 2022 rispetto alla media dell'anno precedente, pari a 18mila unità[3].

In definitiva, **a metà anno 2022, in assenza di dati ufficiali e indicazioni dirette a riguardo, gli ucraini residenti in Italia si possono stimare in circa 256mila, pari al 4,9% del totale degli stranieri iscritti in anagrafe e sempre quinto gruppo nazionale** numericamente più consistente in Italia: dunque sì in significativo aumento rispetto all'ultima informazione Istat di diciotto mesi prima (20mila in più, con una crescita dell'8,5%), ma a fronte di parecchie decine di migliaia di persone in fuga verso l'Italia si può anche aggiungere che **solamente una parte minoritaria di esse sembra essersi effettivamente poi qui fermata e soprattutto in pochi si sono iscritti in anagrafe almeno fino alla data del 1° luglio.** Fino al 1° luglio 2022 ancora pochi ucraini in fuga dalla guerra – circa uno ogni otto – hanno segnalato ufficialmente nei rispettivi Comuni dove sono stati accolti una propria posizione di stanzialità sul nuovo territorio di emigrazione italiano e con queste premesse le stime più aggiornate con riferimento alla popolazione iscritta in anagrafe e dunque permanente in Italia a metà anno 2022 indicano 225mila ortodossi con tale nazionalità e a molta distanza 14mila cattolici, 9mila copti, meno di 6mila atei o agnostici e 2mila evangelici; comunque quasi tutti cristiani e in realtà soprattutto ortodossi con il rapporto numerico tra gli ortodossi e i cattolici ai primi due posti in graduatoria pari a sedici a uno.

[3] Cfr. nota 1.

Grafico 6. Distribuzione percentuale degli ucraini residenti in Italia per appartenenza religiosa al 1° luglio 2022

Fonte: elaborazioni ISMU su dati Istat, Orim ed Eurostat

Gli ucraini sono oltre sei volte più numerosi dei russi per numero di residenti in Italia al 1° luglio 2022 ma le rispettive appartenenze religiose non risultano molto differenti tra loro, in particolare con i russi che si caratterizzano per una quota dell'84,5% di cristiani ortodossi (circa 34mila unità in valore assoluto) a fronte dell'88,0% degli ucraini.

In realtà i russi si differenziano in misura rilevante dagli ucraini solamente per una maggior presenza – anche in valore assoluto – di atei o agnostici all'interno del proprio gruppo nazionale residente in Italia, con più di 6mila unità pari al 15,5% del collettivo russo a fronte del 2,2% con cui gli atei o agnostici incidono all'interno di quello ucraino.

4. La situazione della Chiesa ortodossa in Ucraina e nei paesi della diaspora

In un panorama religioso che vede oltre cinquanta religioni ufficialmente registrate in Ucraina, **la Chiesa con il maggior numero di fedeli è la Chiesa ortodossa ucraina, afferente al Patriarcato di Mosca, ma con uno statuto di ampia autonomia** accordato nel concilio episcopale del 1990 e confermato dal concilio locale della Chiesa ortodossa russa del 2009. Il Capo della Chiesa ortodossa ucraina è il metropolita di Kiev, Onufrij Berezovskii, consacrato dal patriarca di Mosca ma eletto dall'episcopato ucraino nel 2014.

Nel 1992 si era però formata la Chiesa ortodossa ucraina-Patriarcato di Kiev, con un seguito di alcuni milioni di fedeli, non riconosciuta però dalle altre chiese ortodosse. Inoltre, nel 1990, dopo l'incontro con Giovanni Paolo II, Gorbačev legalizzò la Chiesa greco-cattolica ucraina, che poté uscire dalla clandestinità cui era stata costretta da Stalin nel 1946. La convivenza delle tre comunità negli anni Novanta del secolo scorso fu purtroppo caratterizzata da tensioni ed episodi di violenza, con delle conseguenze che condizionarono profondamente anche il dialogo cattolico-ortodosso.

Nel 2016, il concilio panortodosso di Creta non riusì a risolvere il problema di quale Chiesa avesse il diritto di concedere a un'altra l'autocefalia, cioè la piena indipendenza, lasciando così lo scisma della Chiesa ucraina ancora insoluto.

Ma, nel 2014, dopo la destabilizzazione del Donbass e l'annessione russa della Crimea, il desiderio di creare una Chiesa ucraina autocefala aumentò prepotentemente. Nel 2018, il patriarca ecumenico di Costantinopoli Bartolomeo revocò il privilegio che concedeva al patriarca di Mosca – sin dal 1686 – di consacrare il metropolita di Kiev. E così, i fedeli della Chiesa ortodossa ucraina del Patriarcato di Kiev – fino ad allora ritenuti scismatici – e della minoritaria Chiesa ortodossa autocefala ucraina furono riammessi alla comunione con Costantinopoli e il 15 dicembre 2018, in un concilio dove erano presenti due esarchi nominati dal patriarca Bartolomeo, costituirono formalmente la Chiesa ortodossa d'Ucraina.

Nel gennaio 2019, Bartolomeo concesse a questa Chiesa l'autocefalia, cioè l'indipendenza. L'evento fu salutato dall'allora presidente ucraino Petro Poroshenko, come la nascita di "una Chiesa senza Putin, ma una Chiesa con Dio e con l'Ucraina". Il Patriarcato di Mosca rispose interrompemdo le relazioni con Costantinopoli e con tutte le Chiese ortodosse che successivamente riconobbero la Chiesa ortodossa d'Ucraina: la Chiesa greca, il Patriarcato di Alessandria e la Chiesa di Cipro.

L'invasione dell'Ucraina da parte di Putin ha fatto quindi esplodere una situazione già attraversata da profonde tensioni e le reazioni delle Chiese sono state immediate, con le dichiarazioni del primate della Chiesa ortodossa d'Ucraina, il metropolita Epifanij, e dell'Arcivescovo della Chiesa greco cattolica ucraina, Mons. Svjatoslav Sevchuk. Contrariamente a quanto si aspettava il presidente russo, la Chiesa ortodossa ucraina, rimasta fedele al patriarcato di Mosca, attra-

verso **il metropolita Onufrij, non solo non ha appoggiato l'invasione, ma ha chiesto di fermare immediatamente la guerra "fratricida".**

Il 28 febbraio, il sinodo della Chiesa ortodossa ucraina ha chiesto con insistenza al patriarca di Mosca di "far sentire la sua voce per i fratelli e le sorelle che soffrono". E, a fronte del suo convinto appoggio all'invasione, che ha definito "guerra giusta per estirpare il male dell'occidente", numerosi sacerdoti e vescovi della Chiesa ortodossa ucraina hanno smesso di citare il nome del patriarca Kirill nel canone eucaristico, come prevederebbe la liturgia.

Secondo l'agenzia ucraina Risu, citata dal Sir, dopo il 24 febbraio, data dell'invasione, si è infatti intensificato il processo dei trasferimenti di parrocchie ortodosse dalla Chiesa legata a Mosca a quello autocefala Ucraina. Nel solo periodo dal 24 febbraio al 28 maggio, sarebbero più di 200 le parrocchie in Ucraina che hanno avviato il processo di trasferimento dalla Chiesa ortodossa legata a Mosca a quello autocefala.

Questa complessa e dolorosa situazione nel paese d'origine non poteva non toccare anche gli ucraini della diaspora, che – come segnalato da più parti – in Italia, e in Europa, in misura sempre maggiore si rifiutano di partecipare alle messe celebrate nelle chiese ortodosse legate al patriarcato di Mosca, messe che avevano frequentato sino a prima dell'invasione. E alcune parrocchie – ancora molto poche per la verità, come la parrocchia ortodossa di Udine – hanno scelto di passare sotto la giurisdizione del Patriarcato di Costantinopoli, in aperto contrasto con la posizione del patriarca Kirill. Inoltre, è stata costituita l'Arcidiocesi Ortodossa di Palermo e di Tutta Italia, come parte della Chiesa Ortodossa Autocefala Ucraina all'Estero (UAOC Abroad), in comunione con la Chiesa Ortodossa Apostolica Ucraina.

5. Osservazioni conclusive

La religione dei migranti non è qualcosa che può essere semplicemente "trasferito" dai paesi d'origine a quelli di accoglienza. È infatti sempre accaduto in tutte le migrazioni, che **i migranti tendono ad adattare – o talvolta addirittura a trasformare – la loro pratica religiosa all'interno delle nuove società in cui si trovano a vivere.** Come avviene, ad esempio, per l'Islam. Nei paesi musulmani, infatti, le moschee, tranne rare eccezioni, non si dedicano ad attività di assistenza e supporto sociale, mentre nei paesi in cui emigrano i fedeli le moschee tendono a funzionare da centri servizi polivalenti, in cui l'aiuto – anche concreto, materiale – ai correligionari è una delle principali attività. E questo, lungi dall'essere uno snaturamento della fede, si collega direttamente alle attività che connotavano l'Islam delle origini. I cittadini italiani si mostrano spesso diffidenti e talvolta addirittura spaventati dalla religiosità degli immigrati, soprattutto se musulmani. Ma occorre che si prenda coscienza della necessità di vagliare il modo più adeguato ed efficace per affrontare una realtà sempre più multireligiosa. Perché è anche da questo confronto che dipendono la qualità della nostra convivenza quotidiana e il futuro delle società europee.

Riferimenti bibliografici

Giuliani C., Regalia C. (2020), "Religious belongings and forced migration: a study on migrant Coptic families in Italy", in Zanfrini L. (a cura di), *Migrants and Religion: Paths, Issues, and Lenses. A Multidisciplinary and Multi-Sited Study on the Role of Religious Belongings in Migratory and Integration Processes*, Brill, Amsterdam, pp. 596-614.

Valtolina G. G. (2019), "Processi di radicalizzazione a scuola", in Boerchi D., Valtolina G.G. (a cura di), *Nella mia classe, il mondo. I processi educativi nella scuola multietnica,* Edizioni Junior, Bergamo, pp. 181-193.

Parte quarta
Europa, Africa e immigrazione

9.
La *issue* immigrazione nelle elezioni politiche italiane

Nicola Pasini e Marta Regalia

1. Introduzione

A seguito della caduta del governo Draghi, avvenuta il 20 luglio 2022, il 25 settembre 2022 si sono tenute le **elezioni anticipate per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica**. In realtà, le elezioni hanno anticipato solo di pochi mesi il termine naturale del mandato parlamentare iniziato nel 2018 e in scadenza nella primavera del 2023.

In questo capitolo del *Rapporto* analizzeremo i **programmi elettorali** dei principali partiti e delle coalizioni che si sono presentati alle elezioni politiche, facendo emergere, in ordine alla *issue* immigrazione, sia alcune regolarità di lungo periodo presenti nel sistema partitico italiano sia alcune peculiarità tipiche di questa tornata elettorale. Come vedremo nel secondo paragrafo, il tema è presente in tutti i programmi elettorali, naturalmente con interpretazioni e proposte differenti tra partito e partito e anche all'interno delle coalizioni o alleanze elettorali. Tuttavia, rispetto ad altre consultazioni elettorali precedenti, **nella competizione elettorale del 25 settembre 2022 il tema immigrazione ha avuto un interesse e un peso specifico inferiore** per tutti i partiti, che hanno convogliato il messaggio politico rivolto agli elettori attraverso altri temi con-

siderati maggiormente urgenti e prioritari per il presente e il futuro dell'Italia.

Nel secondo paragrafo, tenendo conto anche dei dati dell'Eurobarometro in chiave diacronica (2018-2022), abbiamo cercato di capire quanto il tema sia percepito dai cittadini italiani (con un confronto con gli altri Stai membri dell'Unione europea) dal punto di vista della salienza individuale e collettiva. Anche in questo caso, emergono differenze significative tra le due sfere e la rilevanza-non rilevanza del tema non sempre corrisponde a un quadro cognitivo coerente. Di qui, la consapevolezza, almeno da parte di chi scrive, dello sforzo che ancora necessita la comprensione del fenomeno socio-politico dell'immigrazione da parte dei cittadini-elettori e del sistema partitico e istituzionale, tanto complesso quale politica pubblica quanto divisivo nella percezione delle società contemporanee.

2. Elezioni politiche 2022: che cosa dicono i programmi?

Il 25 settembre 2022 si sono dunque svolte con un anticipo di circa sette mesi sul regolare ciclo elettorale, le elezioni per il rinnovo dei rappresentanti presso la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Le Tabelle 1 e 2 presentano i risultati elettorali.

Tabella 1. Risultati delle elezioni politiche 2022, Camera dei Deputati*

Partito o Coalizione	Percentuale di voti	Seggi parte uninominale	Seggi parte proporzionale
Fratelli d'Italia	26,00		69
Lega	8,77	121	23
Forza Italia	8,11		22
Partito democratico	19,07		57
Alleanza Verdi e Sinistra	3,63	12	11
+Europa	2,83		0
Movimento 5 stelle	15,43	10	41
Azione - Italia Viva - Calenda	7,79	0	21
De Luca	0,76	1	0
SVP	0,42	2	1

** Esclusa Valle d'Aosta.*
Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

Tabella 2. Risultati delle elezioni politiche 2022, Senato della Repubblica*

Partito o Coalizione	Percentuale di voti	Seggi parte uninominale	Seggi parte proporzionale
Fratelli d'Italia	44,02		34
Lega	8,85	56	13
Forza Italia	8,27		9
Partito democratico	18,97		31
Alleanza Verdi e Sinistra	3,53	5	3
+Europa	2,93		0
Movimento 5 stelle	15,55	5	23
Azione - Italia Viva - Calenda	7,73	0	9
De Luca	0,99	1	0

** Esclusi Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige.*
Fonte: elaborazione ISMU su dati del Ministero dell'Interno

Nel presente paragrafo ci soffermeremo sull'analisi dei programmi elettorali dei principali partiti per capire se e in che misura la *issue* immigrazione sia stata presa in considerazione, che cosa si rilevi e che cosa si proponga in merito.

La tabella 3 riassume, partito per partito, la presenza di eventuali riferimenti ai migranti o ai cittadini stranieri nel programma elettorale e, in caso vi fossero, in quale capitolo/paragrafo siano. Tutti i principali partiti, come previsto dalla legge, hanno presentato un programma elettorale e tutti i programmi contenevano espliciti riferimenti alla *issue* immigrazione.

Tabella 3. I programmi elettorali dei principali partiti, 2022

Partito o Coalizione	Riferimenti alla *issue* immigrazione	Capitolo
Fratelli d'Italia Lega Forza Italia	Sì	Sicurezza e contrasto all'immigrazione illegale
Movimento 5 stelle	Sì	Dalla parte del multilateralismo e per l'Europa dei popoli
Partito democratico	Sì	Diritti e cittadinanza
+ Europa	Sì	Diritti e cittadinanza
Azione - Italia Viva - Calenda	Sì	Immigrazione
Unione popolare	Sì	Far crescere i diritti e le libertà
Europa Verde – Verdi e Sinistra Italiana	Sì	Migrazioni

Fonte: elaborazione ISMU su dati dei siti dei candidati e dei partiti

Analizzando la tabella per partito, possiamo osservare che il centrodestra, nel programma congiunto di **Fratelli d'Italia, Forza Italia e Lega**, dedica al tema immigrazione il capitolo 6, intitolato "Sicurezza e contrasto all'immigrazione illegale". Il tema viene quindi presentato da una prospettiva securitaria. Per quanto si dichiari di voler "favorire l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati regolari", la *issue* viene principalmente inquadrata come "contrasto all'immigrazione irregolare e gestione ordinata dei flussi legali di immigrazione", proponendo "accordi con gli Stati esteri per la detenzione in patria dei detenuti stranieri", "Difesa dei confini nazionali ed europei come richiesto dall'UE con il nuovo Patto per la migrazione e l'asilo, con controllo delle frontiere e blocco degli sbarchi per fermare, in accordo con le autorità del Nord Africa, la tratta degli esseri umani" "creazione di hot-spot nei territori extra-europei, gestiti dall'Unione Europea, per valutare le richieste d'asilo", lotta a "ogni forma di antisemitismo e di integralismo islamico". I partiti di centrodestra, infine, propongono di "Garantire ai comuni le risorse necessarie per far fronte alle spese per la gestione e la presa in carico dei minori non accompagnati" (Fratelli d'Italia, Forza Italia e Lega, 2022).

Il **Movimento 5 stelle** ha trattato la *issue* solo tangenzialmente all'interno del capitolo "Dalla parte del multilateralismo e per l'Europa dei popoli". Il movimento propone "l'adozione di un meccanismo comunitario per definire la gestione dei flussi migratori e le operazioni di primo intervento, nonché la successiva accoglienza, ripartizione e distribuzione tra i paesi membri dell'Unione europea" oltre alla "lotta alla tratta di esseri umani e rafforzamento delle politiche di inclusione e integrazione sociale e culturale" (Movimento 5 stelle, 2022: 13).

Il **Partito democratico** introduce la *issue* immigrazione nel capitolo intitolato "Diritti e cittadinanza" con una affermazione di principio: "Rifiutiamo l'idea che ottenere la cittadinanza per chi è già italiano a tutti gli effetti debba essere un miraggio" dichiarando "la ferma intenzione di [...] approvare una nuova legge sulla cittadinanza per le bambine e i bambini che studiano in Italia, ponendo così fine alla lunga storia di discriminazioni dolorose e fuori tempo" (Partito democratico, 2022: 7). "Introdurremo lo Ius Scholae, per superare le ingiustificate discriminazioni che ancora oggi vediamo nelle classi italiane. [...] Perché ancora oggi i figli dei genitori stranieri incontrano barriere ingiustificate nell'accesso alla cittadinanza, anche quando sono nati in Italia, sono cresciuti in Italia e hanno studiato in Italia. È il momento di introdurre una norma che non è solo civiltà: è prima di tutto buonsenso. Chi è figlio di genitori stranieri e completa un ciclo di studi in Italia diventa cittadino italiano" (Partito democratico, 2022: 22). "In relazione ai diritti dei migranti e alle politiche di migrazione, vogliamo dar vita a un'Agenzia di Coordinamento delle politiche migratorie, che diventi il principale attore di riferimento per tutto ciò che riguarda il monitoraggio e la gestione dei flussi migratori, del rispetto dei criteri d'accoglienza e dell'efficacia delle politiche di integrazione nella società e nel mondo del lavoro, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni preposte, delle associazioni di categoria e del volontariato. Vogliamo abolire la "Bossi-Fini" e approvare una nuova Legge

sull'immigrazione, che permetta l'ingresso legale per ragioni di lavoro, anche sulla base delle indicazioni che arrivano dalle imprese italiane e dal terzo settore. Occorre pensare ad un nuovo modello di accoglienza fondato su piccoli centri diffusi sul territorio e integrati con esso, con particolare attenzione al SAI (Sistema di accoglienza e Integrazione) che dovrà progressivamente sostituire quello attuale. Dobbiamo inoltre sostenere l'allargamento dei corridoi umanitari (promossi da Comunità di S. Egidio, Federazioni chiese evangeliche, Tavola Valdese e Caritas) organizzata in caso di situazioni di particolare emergenza. Siamo stati, siamo e saremo sempre contro politiche di respingimenti, apparenti "chiusure dei nostri porti" o, addirittura, non meglio precisati "blocchi navali": vale il sacrosanto principio per cui chi è in pericolo in mare va soccorso e salvato" (Partito democratico, 2022: 22).

Per **+Europa** la questione migratoria si innesta all'interno del capitolo "Diritti e cittadinanza". Il partito fa quattro proposte: primo, "una riforma organica della disciplina in materia di cittadinanza che dia seguito alla Proposta di Legge "IUS SCHOLAE", affinché sia garantito l'ottenimento della cittadinanza italiana a minori che abbiano intrapreso un percorso scolastico in Italia"; secondo, "L'introduzione di canali di accesso legali a cittadini stranieri di Paesi esterni all'Unione Europea, reintroduzione del sistema dello sponsor e regolarizzazione di lavoratori stranieri già presenti in Italia, partendo dalla Proposta di Legge di iniziativa popolare "ERO STRANERO", depositata con oltre 90.000 firme in Parlamento nel 2017"; terzo, "Attivare accordi e protocolli internazionali con stati, università e centri di formazione per certificare le competenze dei migranti nei paesi di origine secondo gli standard europei e i profili richiesti dalle imprese italiane per rispondere anche e meglio alle esigenze del mercato del lavoro nazionale"; quarto, "che l'Italia operi una più ampia e rafforzata cooperazione con i paesi del Mediterraneo e proponga politiche più incisive d'aiuto e cooperazione per raggiungere uno sviluppo sostenibile e condiviso. È necessario dare concretezza all'impegno internazionale di stanziare entro il 2030 lo 0,70% del RNL a favore dei partenariati per lo sviluppo e l'eradicazione della povertà" (+Europa, 2022: 6).

Azione – Italia Viva – Calenda dedica ampio spazio alla *issue* immigrazione all'interno dell'omonimo capitolo. L'alleanza inquadra la questione migratoria nel più vasto problema della crisi demografica che rischia di danneggiare seriamente il sistema-paese con ricadute negative sulla numerosità della forza lavoro e sul sistema pensionistico. "Per questo, oltre che attivare forti politiche a sostegno della natalità, a favore dei giovani e del loro ingresso nel mercato del lavoro e a tutela della famiglia, occorre governare seriamente i flussi migratori, con politiche pragmatiche e gestibili. Ciò potrà essere fatto affrontando quattro ordini di problemi: gli ingressi, politiche di integrazione, le politiche di asilo e la governance del sistema" (Azione, Italia Viva, Calenda, 2022: 45). Riconoscendo che "l'immigrazione irregolare è un danno sia per i migranti che per i paesi di destinazione", l'alleanza propone di "ripristinare forme di immigrazione regolare e programmata" attraverso "accordi di cooperazione con i paesi di origine e

di transito (a livello europeo – il "Migration compact" – e nazionale) che prevedano politiche commerciali, difesa, institution building, linee di finanziamento dedicate, allargamento unione doganale, e programmazione dei flussi migratori regolari sulla base delle esigenze del mercato del lavoro" al fine di "ottenere una collaborazione vincolante sui rimpatri (anche volontari e incentivati) in cambio di forme di controllo rafforzato sulle partenze irregolari" (Ibid.). Inoltre, il programma elettorale prevede di "ristabilire una distinzione tra profughi umanitari (che hanno specifiche tutele internazionali) e migranti economici (che potrebbero inserirsi direttamente nel mercato regolare del lavoro solo con permesso di soggiorno ad hoc)" con la "reintroduzione della figura dello sponsor per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro a distanza, difficile soprattutto quando si parla di lavori a bassa qualificazione" (Ibid.). Questa proposta permetterebbe di "ridurre drasticamente il fenomeno della clandestinità di coloro i quali alla fine si vedono rifiutati la concessione del visto umanitario. È paradossale infatti che oggi, in presenza di fabbisogno di manodopera, i visti rilasciati per lavoro siano una risibile minoranza" (Ibid.). Inoltre, Azione e Italia Viva propongono di favorire politiche di integrazione dei migranti, dei rifugiati e delle loro famiglie attraverso "corsi intensivi obbligatori di lingua italiana e cultura per i neo-arrivati" e regolarizzando i "migranti irregolari già residenti in Italia che hanno un lavoro" (Ibid.). Si sostiene infatti che l'Italia non abbia alcuna "convenienza a mantenere tassi di irregolarità che finiscono per inquinare la società, favorendo lo svilupparsi di lavoro nero, evasione contributiva, concorrenza sleale e vere e proprie sacche di economia criminale" (Ibid.). L'alleanza propone inoltre l'applicazione dello "Ius Scholae (acquisizione della cittadinanza) per chi abbia frequentato per almeno 5 anni un percorso di formazione in Italia". Propone poi di "concedere la cittadinanza a tutti gli studenti stranieri che hanno completato tutti gli studi universitari in Italia" (Ibid.). In materia di politiche di asilo, Azione e Italia Viva dichiarano di voler "offrire alle persone in cerca di protezione che arrivano in Europa e in Italia l'accesso a una procedura di asilo rapida ed equa" superando il trattato di Dublino e creando un Sistema Europeo Comune di Asilo che, dopo una breve fase di registrazione negli Stati alle frontiere esterne, distribuisca i richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE - tenendo conto delle circostanze personali" (Ibid.). L'alleanza si dichiara contraria ai "controlli anticipati della procedura di asilo alle frontiere esterne" chiedendo invece "vie di accesso più sicure e legali attraverso un'espansione dei corridoi umanitari" e la garanzia per tutti del "salvataggio in mare, coordinato e finanziato a livello europeo" (Ibid.: 45-46). Infine, Azione e Italia Viva propongono di "istituire un Ministero per le migrazioni", rilevando che "le migrazioni sono un fenomeno complesso, oggi gestito con politiche tra loro contraddittorie da vari ministeri (Interni, Lavoro, Istruzione, Salute, ecc.)", rendendo necessario "superare la frammentazione di funzioni dei vari uffici che oggi rende complicato l'orientamento per i migranti e i cittadini, ma anche l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, generando inutili complessità". (Ibid.: 46).

Unione popolare elenca la priorità in tema di politiche migratorie all'interno del capitolo "Far crescere i diritti e le libertà": "Cancellazione delle politiche di criminalizzazione degli immigrati e lotta contro il caporalato e lo sfruttamen-

to. Salvare vite umane e dare dignità ad ogni essere umano è un dovere morale prima ancora che giuridico. Approvazione dello ius soli e della cittadinanza ai figli degli immigrati. Abrogazione della legge Bossi-Fini che lega contratto di lavoro al titolo di soggiorno e conseguente abolizione del reato di clandestinità. Definizione di canali di regolarizzazione permanente per chi vive stabilmente nel nostro Paese ma a cui è negata la possibilità di avere titoli di soggiorno. Modifica della legge sulla cittadinanza 91/1992 in maniera tale da permettere l'ottenimento di tale diritto dopo 5 anni di permanenza in Italia, senza vincoli di reddito e ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo per garantire il diritto di elettorato attivo e passivo almeno alle elezioni amministrative. Apertura di canali legali di ingresso per ricerca occupazione e di corridoi umanitari reali per chi fugge da guerre, dittature, disastri ambientali, crisi economiche. Non rinnovo del Memorandum Of Understanding con la Libia che permette di finanziare forze militari e paramilitari per fermare, con ogni mezzo, fuori dall'Europa, chi cerca dalle zone di guerra e di crisi una via fuga. Più in generale vanno abrogati gli accordi bilaterali con i Paesi che non rispettano concretamente la Convenzione di Ginevra. Cancellare ogni forma di perseguibilità delle ong che prestano soccorso in mare con la finalità di tradurre in un porto sicuro italiano le persone in fuga e istituzione di una forza stabile della Marina Militare con compiti di soccorso nel Mediterraneo Centrale. Definizione di un sistema di accoglienza affidato agli enti locali e sottratto al ministero dell'Interno dove sia possibile implementare l'inserimento di chi arriva nelle comunità locali e non in centri di ghettizzazione. Chiusura dei Centri Permanenti per il Rimpatrio (ex CIE) e abolizione di ogni forma di detenzione amministrativa" (Unione popolare, 2022: 13).

Per **Europa Verde – Verdi e Sinistra Italiana** "Non esiste oggi nessuna emergenza migrazione e, nonostante il becero populismo della destra che alimenta razzismo e paure, non siamo di fronte a nessuna invasione, ma a percorsi migratori che rappresentano una risorsa demografica, economica e sociale fondamentale. Bisogna respingere e ribaltare le politiche della paura e della disumanità, dei respingimenti, dello sfruttamento e della marginalizzazione. Occorre invece lavorare per una politica dell'accoglienza e dell'integrazione, garantendo a tutte e tutti una piena parità di diritti. Perché i diritti non sono un gioco a somma zero, non bisogna toglierne ad alcuni per darne ad altri, ma servono se sono universalmente riconosciuti e rispettati. Dobbiamo guardare alle cause profonde delle migrazioni, che sono spesso l'effetto diretto delle disuguaglianze, di guerre, ma anche delle devastazioni climatiche e delle politiche che nel corso degli anni hanno spossessato di risorse e impoverito le popolazioni del Sud del mondo. Bisogna creare canali di migrazione legali e sicuri, abolendo quelle leggi come la Bossi-Fini che costringono all'irregolarità. Percorsi chiari, aperti e trasparenti sono uno strumento indispensabile contro l'insicurezza e l'illegalità. Lavoreremo in sede UE per una riforma solidale del diritto d'asilo, ma serve anche in Italia una effettiva e piena applicazione di questo diritto, a partire dal principio di non respingimento, che impedisce ogni forma di espulsione che metta a rischio i diritti fondamentali delle persone, cosa che dramma-

ticamente avviene attraverso i vergognosi accordi con la Libia ai quali bisognerà mettere fine. Serve poi anche una estensione del diritto di asilo che ricomprenda anche la protezione dei rifugiati climatici e ambientali. Contrastiamo qualsiasi forma di criminalizzazione dell'aiuto e della solidarietà. Lavoreremo per garantire piena agibilità e sostegno a chi è impegnato nell'accoglienza (sia nel paese che nelle rotte migratorie) e nel salvataggio. Crediamo inoltre che vada ripristinata una missione pubblica (italiana ed europea) di salvataggio in mare. Proponiamo quindi:

- rivedere gli accordi Italia-Libia ed eliminare i finanziamenti alla guardia costiera;
- promuovere la costruzione di un piano Europeo per le migrazioni che preveda il superamento del sistema di Dublino e parametri uniformi nel sistema di accoglienza basato sul ricollocamento pro quota;
- cancellazione dei CPR;
- facilitazione della procedura volta al riconoscimento del diritto di asilo; incremento degli sportelli presso le questure, monitoraggio e uniformità delle prassi amministrative;
- facilitare il rilascio del permesso di soggiorno;
- iscrizione dei migranti ai centri per l'impiego con stp (straniero temporaneamente presente) per facilitare l'ottenimento del premesso di soggiorno per motivi lavorativi ed emersione del lavoro nero;
- riforma della legge anagrafica nella sezione relativa ai residenti stranieri per facilitare l'iscrizione anagrafica e il mantenimento della residenza (il permesso di soggiorno non condizionato alla residenza);
- istituzione di albi regionali e comunali per le figure professionali di settore: interprete, mediatore culturale/interculturale e operatore dell'accoglienza;
- istituzione nei comuni della consulta delle cittadine e dei cittadini stranieri non comunitari e apolidi e dei consiglieri comunali aggiunti a carattere elettivo;
- tutela famiglie transnazionali, in particolare tutela minori rimasti in patria, abbassamento limiti di reddito per ricongiungimento familiare" (Europa Verde – Verdi e Sinistra Italiana 2022: 21-22).

Nel complesso, l'analisi dei programmi elettorali mostra che:

1. **tutti i partiti hanno affrontato, più o meno dettagliatamente, la *issue* immigrazione;**
2. **il Movimento 5 stelle affronta solo marginalmente la questione;**
3. **il centro-sinistra e la sinistra inquadrano il tema immigrazione tra le tematiche relative ai diritti di cittadinanza degli immigrati;**
4. **il centro-destra, come in passato, propone una visione sicuritaria del tema.**

3. Quello che pensano i cittadini: problema collettivo o individuale?

È certamente difficile fare un bilancio complessivo del voto del 25 settembre 2022 ed è ancora più complicato mettere in relazione i risultati del voto con l'importanza che l'elettorato ha accordato alla *issue* immigrazione. Quanto hanno influito sul voto le preoccupazioni per i flussi migratori provenienti da Sud e da Est? È impossibile affermarlo con certezza senza avere a disposizione rilevazioni campionarie appositamente costruite. Tuttavia, il presente paragrafo proverà a farlo, con buona approssimazione, utilizzando dati ecologici[1].

La migliore fonte di informazioni riguardanti le opinioni dei cittadini degli Stati membri è senza dubbio l'**Eurobarometro**. Avviato nel 1974, è costituito da circa 1.000 interviste faccia-a-faccia in ogni paese svolte due volte l'anno. Prenderemo qui in considerazione l'ultima versione disponibile prima delle elezioni, e cioè l'EB97, pubblicato nel 2022 con interviste risalenti all'estate di quell'anno.

Nella tabella 4 possiamo vedere l'importanza accordata alla *issue* immigrazione dai cittadini degli Stati membri a livello collettivo nel 2022 (colonna 2), alla fine del 2018[2] (colonna 3) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 4) e a livello individuale nel 2022 (colonna 5), alla fine del 2018 (colonna 6) e la differenza tra le due rilevazioni (colonna 7). È evidente come **nel corso del quadriennio le questioni legate all'immigrazione abbiano in generale perso salienza politica sia a livello collettivo che individuale**. In tutti i paesi membri, con la sola notevole esclusone di Cipro e, in misura decisamente minore, del Portogallo, **i cittadini inseriscono con minor frequenza l'immigrazione tra le due questioni più rilevanti che il proprio paese deve affrontare nel 2022 rispetto al 2018. L'Italia è uno dei paesi che ha visto il maggior calo**: se nel 2018 il 32% degli intervistati inseriva l'immigrazione tra i due maggiori problemi che l'Italia doveva affrontare, nel 2022 la percentuale scende al 5%.

La situazione è parzialmente diversa per la salienza a livello individuale: in ben 16 paesi, tra cui l'Italia, è diminuito il numero di coloro che inseriscono l'immigrazione tra i due maggiori problemi da affrontare personalmente; in 6 paesi la situazione non è cambiata; mentre in soli 5 paesi, tra cui ancora è degno di nota il caso di Cipro, la percentuale di coloro che inseriscono l'immigrazione tra i due maggiori problemi da affrontare personalmente è aumentata. **Il caso italiano fa registrare la maggior differenza con il 2018**: se nel 2018 il 13%degli intervistati inserivano l'immigrazione tra i due maggiori problemi da affrontare personalmente, oggi tale percentuale scende al 4%.

Non è, infine, da sottovalutare il fatto che **i cittadini dell'Unione europea percepiscono l'immigrazione maggiormente come un problema collettivo e solo in minor misura come una questione che coinvolge fortemente la sfera personale**.

[1] Per dati ecologici, o territoriali, si intendono quei dati rilevati a livello territoriale la cui analisi ci consente di caratterizzare i contesti entro i quali si svolge l'interazione sociale.
[2] EB90, pubblicato nel dicembre 2018 con interviste risalenti al novembre 2018.

Tabella 4. Importanza della *issue* immigrazione. Anni 2022 e 2018. % e Δ 2022-2018

Paese	L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che deve affrontare il mio paese			L'immigrazione è uno dei due maggiori problemi che devo affrontare personalmente		
	2022	2018	Δ 2022-2018	2022	Δ 2018	Δ 2022-2018
Austria	14	26	-12	4	10	-6
Belgio	12	29	-17	6	11	-5
Bulgaria	4	7	-3	1	2	-1
Cipro	40	12	28	13	6	7
Croazia	3	11	-8	2	2	0
Danimarca	7	30	-23	3	6	-3
Estonia	10	12	-2	4	2	2
Finlandia	5	15	-10	2	3	-1
Francia	9	15	-6	3	3	0
Germania	8	36	-28	2	8	-6
Grecia	9	22	-13	1	4	-3
Irlanda	3	5	-2	2	3	-1
Italia	5	32	-27	4	13	-9
Lettonia	4	7	-3	1	1	0
Lituania	6	11	-5	1	2	-1
Lussemburgo	4	14	-10	4	4	0
Malta	12	50	-38	8	15	-7
Olanda	11	27	-16	3	4	-1
Polonia	8	9	-1	4	3	1
Portogallo	4	3	1	1	1	0
Repubblica Ceca	14	16	-2	5	5	0
Romania	4	5	-1	5	3	2
Slovacchia	3	9	-6	1	2	-1
Slovenia	5	24	-19	2	3	-1
Spagna	5	19	-14	2	4	-2
Svezia	18	20	-2	11	8	3
Ungheria	9	21	-12	3	6	-3

Fonte: Standard Eurobarometer 90 e 97, 2018 e 2022

4. Considerazioni conclusive: l'immigrazione, fenomeno altalenante tra *stop* and *go*

Nelle elezioni politiche del 2022, il tema dell'immigrazione ha occupato, all'interno del sistema partitico italiano, una posizione meno centrale rispetto alle elezioni politiche del 2018 e di altre consultazioni precedenti (locali, regionali ed europee). In una situazione di incertezza politica generale nelle democrazie occidentali, il post pandemia e le questioni urgenti legate all'economia (a partire dalle nuove sfide all'economia globale, agli squilibri tra economia reale e finanziaria, allo spauracchio dell'inflazione alta e della crescita economica bassa), hanno attirato maggiormente l'attenzione dei principali attori (istituzionali, partitici, mediatici e financo dell'opinione pubblica) rispetto al fenomeno migratorio. Inoltre, se è vero che la guerra tra Russia e Ucraina ha sollevato l'interesse e una forte mobilitazione nei confronti dei profughi ucraini in direzione dell'Unione europea (compresa l'Italia), è anche vero che, rispetto alla *issue* immigrazione in senso lato, dal 24 febbraio 2022 abbiamo notato **un duplice atteggiamento: da un lato una solidarietà autentica nei confronti del popolo ucraino aggredito dalla Russia, dall'altro lato proprio l'intensa attenzione a tutti i livelli nei confronti della guerra nel cuore dell'Europa ha comportato una sorta di distrazione nei confronti del più ampio tema migratorio che riguarda sia i flussi e gli arrivi dalle altre parti del mondo, sia il trattamento dei migranti appena arrivati in Italia, sia, ancora, il processo di integrazione di una popolazione variegata e presente in modo capillare nel nostro paese da quasi quarant'anni.**

Tuttavia, per i motivi sopra citati, nonostante la non centralità della *issue* immigrazione durante la campagna elettorale nelle elezioni politiche italiane di quest'anno, essa è tuttavia riuscita a rimanere nell'agenda politica e nel dibattito pubblico. Si potrebbe ipotizzare che **i problemi successivi al Covid legati prevalentemente all'economia e alla guerra Russia-Ucraina** (con conseguenze importanti dal punto di vista geopolitico e delle ricadute economiche, soprattutto dal punto di vista dell'approvvigionamento energetico) **abbiano contribuito a modificare la salienza e l'interpretazione del fenomeno agli occhi sia degli attori politici sia dell'opinione pubblica.**

In ogni caso, come abbiamo più volte sostenuto, essendo il tema fortemente *slippery slope*, al di là della contingenza dell'ultima campagna elettorale, l'immigrazione sarà sempre centrale nei rapporti tra domanda e offerta politica e nelle diverse risposte che – nella società italiana – le istituzioni forniscono nel breve e nel medio-lungo periodo. La dimostrazione di quanto appena affermato, sebbene non oggetto di analisi del capitolo, è la centralità con cui **il tema migratorio è (ri)tornato in Italia e in Europa a un mese dalle elezioni** e a poche settimane dall'insediamento del governo Meloni nella XIX legislatura, in carica dal 22 ottobre 2022.

Le vicende nell'autunno 2022 dei migranti in direzione dell'Europa, delle Ong impegnate nel Mediterraneo per permettere loro lo sbarco sulle coste ita-

liane, delle crisi diplomatiche tra i diversi Stati membri dell'UE (a partire dalle polemiche e dallo scontro tra i vertici politico-istituzionali di Italia e Francia) sono la prova tangibile che **l'immigrazione è un tema fondamentale nella descrizione e nella ridefinizione dei conflitti del mondo contemporaneo. La posta in palio per l'Italia e l'Unione europea è elevata: riguarda i confini non solo geografici, ma anche i valori condivisi e la cultura politica delle nostre società, l'identità dei partiti politici che anche attraverso l'immigrazione sono alle prese con nuove sfide che nel nostro caso non riguardano solo il binomio sovranismo-europeismo, ma il ruolo della xenofobia e i fenomeni connessi di radicalizzazione della povertà e dell'ingiustizia su scala globale.** Di qui la ricomposizione di un nuovo spazio politico che va oltre la dimensione destra-sinistra. Possiamo quindi affermare che se dal punto di vista politico, nei primi 9 mesi del 2022, il fenomeno migratorio è uscito dalla finestra, nei mesi successivi è rientrato prepotentemente dalla porta principale.

Programmi elettorali

Tutti i programmi elettorali disponibili in: https://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza/elezioni-politiche-2022, Contrassegni, consultati in data 20 settembre 2022.

Riferiementi bibliografici

Standard Eurobarometer 90 (2018), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2215, consultato in data 22 settembre 2022.

Standard Eurobarometer 97 (2022), *Public opinion in the European Union*, disponibile in: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553, consultato in data 22 settembre 2022.

KILL

10. Identità europea tra guerre e (nuove) migrazioni

Antonio Zotti

Il presente capitolo del *Rapporto ISMU* tratta della risposta europea ai flussi di migrazione umanitaria prodotti dall'invasione russa dell'Ucraina, comparandola all'atteggiamento tenuto da autorità nazionali e sovranazionali nei confronti dei richiedenti asilo in arrivo lungo le "tradizionali" rotte migratorie. Il capitolo evidenzia come tale differenziazione sia legata a un'emergente – e in un certo senso paradossale – concezione "comunitarista" e non "civile" dell'Europa e dell'Unione europea (UE). Per avanzare tale argomentazione, verranno presi in considerazione i temi dell'identità europea e della diffusione delle ideologie identitarie nei sistemi politici europei, e in particolare il ruolo della guerra nei processi di definizione di tale problematica identità.

1. Identità e identitarismo in Europa

Negli ultimi anni il tema dell'identità europea ha sotteso un gran numero di questioni centrali nei dibattiti politici e discorsi pubblici europei. Il caso forse più evidente è legato all'adozione, sempre più cospicua negli ultimi anni, da parte di movimenti e partiti conservatori e di destra, di elementi della cosiddetta

ideologia identitaria. Questo particolare complesso di assunti e valori, sviluppatosi soprattutto negli ultimi vent'anni, è stato variamente ispirato da una serie di esperienze intellettuali e politiche che comprendono, fra le altre, le idee della *Nouvelle Droit* elaborate in Francia a partire dagli anni Sessanta (e diffusesi in maniera strutturata proprio in Italia), l'attività di movimenti politici sorti nei paesi dell'Europa dopo il crollo dei regimi socialisti, come pure dei movementi della destra, alternativa americana sorti negli ultimi vent'anni. Ciò cui si assiste nei sistemi partitici nazionali ed europei è l'inclusione all'interno di proprie piattaforme politiche, un tempo incentrate su istanze conservatrici e di liberalismo economico, di nuove priorità incentrate su un nazionalismo inteso innanzitutto come forma di tutela e promozione del supposto diritto degli europei, e dei popoli di discendenza europea, alla difesa della propria cultura rispetto alle minacce poste dal multiculturalismo e dall'internazionalismo. Inteso come uno dei principali canali di diffusione di tali minacce, il fenomeno migratorio rappresenta una questione politica fondamentale per i gruppi aderenti a questa ideologia, che trattano il tema con frequenti implicazioni razziste e islamofobe. Da un lato, l'adozione di posizioni identitarie da parte dei tradizionali partiti conservatori e di destra può in molti casi essere vista come una mera mossa tattica finalizzata all'ottenimento di consenso elettorale. D'altro canto, la visibilità offerta a tali posizioni da formazioni politiche di destra convenzionali può permettere ai promotori più massimalisti di tale ideologia di perseguire più efficacemente il proprio obiettivo, che consiste nel provocare trasformazioni sociali a lungo termine e, infine, raggiungere l'egemonia culturale e l'adesione popolare alle proprie idee.

Tutto ciò è rilevante rispetto al tema dell'identità europea così come emerso a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale. Nella misura in cui la ricostruzione materiale e politica del continente è stata realizzata anche attraverso vari progetti d'integrazione, lo sviluppo di legami inter- e trans-nazionali fra i paesi europei è stato certamente finalizzato ad assicurare sicurezza, stabilità e prosperità al continente, ma al contempo anche a favorire **uno sforzo di rielaborazione pratica e concettuale del nazionalismo europeo – fino a quel momento inteso come processo "naturale" (e dunque unico per definizione) d'identificazione politica di una collettività**. Lungi dall'esaurire in sé la varietà d'iniziative volte all'integrazione politica, economica e sociale del continente, il lungo processo risultato nella formazione di quella che oggi conosciamo come Unione europea ha avuto un ruolo estremamente significativo in quanto ha rappresentato il tentativo più deliberato e strutturato, – seppure perseguito in maniera spesso incoerente e inefficace – di elaborazione di un processo d'identificazione politica di una comunità politica sovra- e trans-nazionale. Tale intento è stato perseguito dall'UE in gran parte sulla base di una concezione costruttivista e dinamica di identità comune, da elaborare attraverso un processo autonomo, ma al contempo inclusivo e complementare, rispetto a quelli (inter-)nazionali tradizionali. I principi del cosmopolitismo, che pure in qualche misura hanno ispirato lo sforzo di elaborazione di un'identità comune europea, sono sempre stati applicati dall'Unione con estrema cautela, mentre prospettive quali la formazione di una democrazia post-nazionale sono rimaste

in gran parte stimoli intellettuali piuttosto che veri e propri progetti politici. In generale, il progetto identitario dell'Unione è stato caratterizzato dalla prudenza dei suoi obiettivi, e dalla portata, tutto sommato limitata, dei risultati ottenuti, specie al confronto degli effetti molto più incisivi (e oggetto di una comprensibile attenzione da parte di analisti e forze politiche) ad esempio sulle politiche economiche, gli ordinamenti giuridici e gli assetti costituzionali dei paesi membri. Questi ultimi aspetti sono, come prevedibile, oggetto preminente delle argomentazioni anti-europeiste nelle loro varie ispirazioni e declinazioni. In linea col proprio intento di condurre una battaglia culturale piuttosto che semplicemente partecipare alla competizione elettorale, **la critica neo-nazionalista riconduce questi aspetti al supposto progetto politico dell'Unione volto a imporre, o a introdurre subdolamente, globalizzazione e multiculturalismo nelle realtà nazionali europee**. L'UE viene quindi presentata dalla retorica neo-nazionalista come "motore locale" di questi fenomeni, o come strumento degli interessi neoliberali che li avrebbero deliberatamente attivati. In entrambi i casi, essa sarebbe dunque colpevole di agevolare e promuovere la diffusione di questi fenomeni deleteri per le specificità culturali e politiche dell'Europa, se non addirittura di partecipare all'attuazione di grandi piani di subdola trasformazione sociale – come il supposto *Grand Remplacement* della popolazione autoctona europea con quella emigrata tramite l'imposizione ai paesi membri di criteri d'accoglienza eccessivamente permissivi. **I movimenti che si fanno portavoce di tali timori (e in alcuni casi li rinfocolano al fine di costruire un consenso elettorale) propongono come argine alle forze anti-tradizionaliste del "pensiero unico globalista" un assetto sovranista pan-continentale, sostenuto da una concezione etno-pluralista dell'identità europea**. In questo scenario, le nazioni europee sono intese come entità primordiali e definitive, che possono tuttavia non solo convivere ma anche collaborare proprio per preservare la loro reciproca irriducibilità, specie di fronte alla minaccia comune di coatta conformazione ideologica agli standard culturali e politici imposti dalle forze del capitalismo internazionale operanti all'interno e all'esterno del continente europeo (Berezin, 2021). Inevitabilmente (e proprio a causa della globalizzazione), l'affermazione dell'identitarismo all'interno del sistema politico europeo non è avvenuta in isolamento rispetto all'influenza di fattori esterni, come quella esercitata della Federazione russa – al netto della questione secolare sull'identità europea e/o asiatica della Russia, che rende quantomeno problematica la nozione stessa dei rapporti *fra* Europa e Russia, ed evidenzia la complessità del rapporto fra l'identità politica dell'Europa con quella dell'UE. L'influenza russa è stata variamente identificata entro uno spettro di manifestazioni che vanno dall'offerta di un modello politico (soprattutto a partire dalla svolta anti-globalista e anti-americana), fino ai presunti sostegni economici e operativi a movimenti e partiti europei antieuropeisti e neo-nazionalisti. Il governo russo si presenta infatti come il campione di un "pluralismo internazionale" contrapposto alla uniformazione dettata dall'ordine internazionale liberale che, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, imporrebbe regole e criteri di adeguatezza ai principi della democrazia e del mercato iniqui e lesivi del diritto dei popoli di scegliere autonomamente le

proprie modalità di organizzazione politica ed economica. La guerra di occupazione scoppiata a seguito del lancio da parte della Federazione russa della cosiddetta "operazione militare speciale" in Ucraina ha esasperato le tensioni già presenti e generato nuove specifiche crisi – intese come momenti cruciali caratterizzati da massima indeterminatezza – dell'identità europea così come concettualizzata e praticata dall'UE. Tali crisi, di cui ci occupiamo nelle sezioni che seguono, riguardano rispettivamente il rapporto necessariamente problematico che quest'ultima intrattiene con l'esercizio della forza, e i dilemmi relativi alla gestione dei richiedenti provenienti dall'Ucraina, a possibile discapito dell'attenzione dedicata ai flussi migratori "abituali".

2. Guerra e identità europea

Il rapporto del sistema politico europeo contemporaneo con la guerra rimane tuttora profondamente segnato dall'esperienza dei conflitti del Ventesimo secolo. Lo stesso processo d'integrazione europea (che, ribadiamo, non è sovrapponibile con l'evoluzione del sistema internazionale europeo nel suo complesso) – pur essendo la risultante di una molteplicità di interessi e valori pubblici e privati di una vasta costellazione di situazioni contingenti – è stato prevalentemente narrato come progetto di costruzione di "pace positiva" nel continente[1]. Tale narrativa – riprodotta attivamente, fra gli altri, dalle stesse istituzioni dell'Unione – evidenzia come un continente che per gran parte della sua storia moderna è stato coinvolto in guerre intestine sembri essere diventato dalla fine del secondo conflitto mondiale – ad esclusione delle guerre balcaniche degli anni Novanta e l'attuale guerra in Ucraina – una delle regioni più stabili del mondo. Specie dopo la fine della Guerra fredda, l'UE ha addirittura cercato di favorire l'integrazione regionale in altre parti del mondo, offrendo le conoscenze tratte dalla propria esperienza, in vista di una possibile sistemazione interregionale dell'ordine internazionale (Söderbaum et al., 2005). D'altro canto, proprio in questo periodo lo scoppio dei conflitti etnici nei Balcani pose l'UE di fronte all'opportunità di fungere non più solo da forum per il coordinamento dei paesi membri, bensì da attore (relativamente) autonomo della politica internazionale. Ciò rese necessario ripensare il rapporto dell'Unione con l'uso della forza, fino a quel momento in larga parte inteso come antitetico rispetto agli ideali e alla prassi della sua azione esterna. La creazione di competenze dell'UE della politica di sicurezza e difesa e il lancio di missioni dotate di una componente anche militare modificarono la stessa nozione di "potenza civile", che passò dall'indicare il rifiuto in toto della coercizione violenta a qualificare invece il tipo di obiettivi non-egoistici – bensì finalizzati alla produzione di beni

[1] Secondo la definizione ormai classica di Johan Galtung, la "pace positiva" consiste nell'assenza di violenza non solo diretta e personale (come avviene in una condizione di "pace negativa"), ma anche di quella strutturale e culturale, ovvero della lenta, massiccia sofferenza non intenzionale causata dalle strutture economiche e politiche di sfruttamento e repressione. La pace positiva corrisponde dunque alla "giustizia sociale", ovvero una situazione in cui non vi sono forme di disuguaglianza derivanti da asimmetrie di potere, o inique sperequazioni nella distribuzione delle risorse (Galtung, 1996).

pubblici internazionali come la stabilità e la protezione di principi fondamentali dell'ordine – perseguiti dall'Unione attraverso l'eventuale impiego dello strumento militare (Telò, 2006).

La questione della coerenza fra i principi alla base del processo d'integrazione e l'uso dello strumento militare rimanda a un aspetto cruciale del tema dell'identità europea. L'acquisizione della suddetta "attorialità" pare infatti aver implicato che l'Unione identifichi i propri obiettivi e definisca la propria identità internazionale *non più prevalentemente* in termini di riduzione e tendenziale espulsione dell'elemento coercitivo. Per quanto spesso frustrato, l'obiettivo dell'UE è parso per molto tempo l'esercizio di un potere "esemplare" per far "diventare norma" a livello regionale e globale l'evoluzione in senso multilaterale delle relazioni internazionali e del sistema internazionale, secondo il principio della cooperazione istituzionalizzata tra Stati e tra società (Manners, 2002). Da qualche anno, tuttavia, l'Unione ha rimodulato le proprie ambizioni "normative" e trasformative a favore dell'adeguamento a un contesto internazionale caratterizzato dal riemergere della politica di potenza, e da concezioni e prassi antagonistiche delle relazioni internazionali, come segnalato dal famoso passaggio al paradigma del *principled pragmatism* annunciato nella *Global Strategy* del 2016 (EEAS, 2016). Al di là dei suoi effetti pratici, questo nuovo orientamento implica un relativo allontanamento dalla nozione inclusiva, dinamica, riflessiva (e inevitabilmente problematica) dell'identità dell'UE, a favore di una concezione più tradizionale, incentrata sul classico rapporto di mutua esclusione "noi/loro". Almeno nelle intenzioni, l'identità dell'UE si basava proprio sul superamento degli atteggiamenti antagonistici insiti nei processi d'identificazione nazionali. L'integrazione europea non intendeva certo rimuovere tali processi, bensì promuovere lo sviluppo e la diffusione di capacità di rielaborazione critica del passato a livello nazionale, in modo che le identità dei paesi membri incorporassero la consapevolezza della propria natura di costrutti sociali, basata non sull'appartenenza a un'entità collettiva primordiale bensì sulla partecipazione di classi politiche, soggetti sociali e cittadini a un progetto politico (Prutsch, 2017). In questo senso, **la guerra in Ucraina può essere intesa come un passaggio decisivo rispetto a tale "torsione identitaria".** Le pressanti questioni di sicurezza energetica che l'Unione si è trovata ad affrontare, e la preminenza assegnata alla difesa dei propri interessi nazionali da parte di alcuni paesi membri, hanno fatto sì che fra osservatori e decisori politici cominciassero a circolare concetti come "sovranità energetica europea" – sul modello della "sovranità sanitaria" già discussa durante la pandemia (Dennison, 2022). Trattandosi della reazione a una situazione eccezionale, non è detto che questi orientamenti siano necessariamente sintomo di una trasformazione radicale dell'identità dell'UE. Inoltre, se è vero che le aspirazioni trasformative della politica internazionale paiono ridimensionate a favore di una più convenzionale logica di differenziazione inter-"nazionale", l'UE non ha ritrattato sui principi alla base della propria identità internazionale (pace, libertà, democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e delle minoranze, tutela delle libertà fondamentali), coerenti con la propria natura di progetto politico volto alla formazione di una "comunità civica" che si relaziona in maniera riflessiva rispetto alle identità nazionali che

contiene, ma non tende a riprodurle a un livello superiore quasi-federale. Eppure, non si può non notare come una buona parte dei discorsi pubblici europei siano parsi in qualche misura sottesi da un (probabilmente non sempre del tutto consapevole) inquadramento del conflitto in Ucraina in termini di "civiltà". **Le espressioni di sorpresa per un conflitto scoppiato nell'Europa "civilizzata" paiono usare questo concetto non (tanto) per indicare la capacità di un sistema politico continentale di dotarsi di sofisticati strumenti istituzionali che eliminano in buona misura la violenza dalle relazioni inter-statali, ma (piuttosto) la presenza di una comune "forma" in cui si manifesta la vita materiale, sociale e spirituale di un insieme di popoli, nonostante la loro pluralità**. Analoghe concezioni traspaiono dalle affermazioni o dalle negazioni della "appartenenza" dell'Ucraina all'Europa in nome di retaggi o di partecipazione a un comune "destino" politico. La stessa concessione dello status di candidato – fino allo scoppio della guerra implicitamente negato proprio dalla partecipazione dell'Ucraina alla Politica europea di vicinato e al Partenariato orientale (politiche improntate al principio *"everything but the membership"*) – suona in qualche misura come il riconoscimento di un diritto guadagnato "col ferro e col sangue", che richiama una logica più propria del nazionalismo ottocentesco che della realizzazione riflessiva di un progetto di comunità sovra- e trans-nazionale. Se tuttavia questi rimandi possono essere derubricati a scivolamenti semantici dovuti, forse, più a scarsa attenzione nell'espressione e inerzia concettuale (oltre che alla perdurante potenza del paradigma nazionale in quanto unico standard di socializzazione politica) che ad altro, pare più difficile liquidare come semplice mancanza di accortezza il candore con cui esponenti politici, giornalisti, ecc. hanno ammesso che la propria compassione per i morti e gli sfollati era dovuta alla "somiglianza" di questi ultimi con "noi" europei/occidentali. Ovviamente, la tendenza a provare maggiore sollecitudine per chi viene percepito come più prossimo è contestabile sul piano personale solo in termini morali e normativi, poiché si tratta di un'inclinazione inveterata di cui l'antropologia, la sociologia, la scienza politica hanno dato ampiamente conto. **Tale atteggiamento pare però più problematico quando manifestato senza particolari remore da rappresentanti di paesi membri e di istituzioni europee, dai quali ci si aspetterebbe non il rifiuto ma un approccio critico all'idea e alla pratica di "solidarietà etnica" e "comunanza di destino"** – tanto più considerando come tali questioni siano da anni al centro del dibattito politico e pubblico, con riferimento al fenomeno dei flussi migratori verso l'Europa.

3. Identità europea e accoglienza selettiva

L'insolito senso di appartenenza "calda" all'Europa, e in qualche misura addirittura all'Unione europea, suscitato dall'attuale "stato di eccezione" ha portato a concretissime conseguenze per quanto riguarda l'accoglienza riservata ai migranti umanitari provenienti dall'Ucraina rispetto all'atteggiamento tenuto nei confronti dei richiedenti asilo che hanno continuato ad affluire da altri luoghi d'origine. Significativo è il caso del governo polacco, dimostratosi uno dei più bendisposti e generosi nei confronti dei richiedenti asilo in fuga dall'Ucraina: ai circa 7 milioni di cittadini ucraini che hanno attraversato i confini con la Polonia non sono stati richiesti documenti d'identità, né attestati di vaccinazione, né di sottoporsi al periodo di quarantena previsto dalle norme anti Covid-19. Si tratta dello stesso governo che l'anno precedente aveva attivamente respinto i richiedenti asilo mediorientali che tentavano di attraversare il confine dalla Bielorussia. Effettivamente, il rifiuto all'accoglienza del governo polacco poteva essere motivato con la resistenza alla strumentalizzazione da parte delle autorità bielorusse di migranti prelevati da vari paesi mediorientali e trasportati ai confini della Polonia allo scopo di suscitare reazioni esasperate nella popolazione e nelle autorità europee, e poterli così accusare d'ipocrisia nei confronti dei principi da essi promossi. Nondimeno, gli effetti dei respingimenti sui richiedenti asilo non risultavano meno gravi e degradanti di quelli derivanti dal loro utilizzo per meri fini politici da parte del governo bielorusso. Peraltro, il governo che (almeno fino ad oggi) ha gestito con tanta benevolenza l'ondata migratoria ucraina è sostenuto dalla stessa maggioranza politica (guidata dal partito ultra-conservatore Libertà e giustizia) che, nel 2015, oppose la più ferma resistenza ai pur modesti piani della Commissione per la redistribuzione fra i paesi membri dei richiedenti asilo provenienti dalla Siria – adducendo, fra l'altro, ragioni di sicurezza rispetto al rischio di infiltrazioni terroristiche, di diffusione di malattie infettive e di mancata integrazione. La Polonia è oggi il paese che accoglie il più alto numero di ucraini in fuga (1.422mila) – seguito dalla Germania (997mila) e la Cechia (440mila); seguono a una certa distanza i paesi europei meno prossimi geograficamente ma che ospitano significative diaspore ucraine, prima fra tutti l'Italia (con 170mila rifugiati) e poi Spagna e Turchia (circa 145mila ciascuno), mentre ai primi consistenti attraversamenti di confine in Ungheria e Romania (oltre 1 milione di persone in ciascun paese) non è invece corrisposto un numero significativo di richieste di stabilimento (UNHCR, 2022). Va peraltro sottolineato che, a differenza dei flussi di migrazione umanitaria diretti verso l'UE degli anni scorsi, quello generato dalla guerra in Ucraina è caratterizzato da un alto numero di rientri nel paese in tempi relativamente brevi (le Nazioni Unite stimano circa 3,1 milioni di rientri). Ciò può essere inteso come l'effetto combinato di una serie di fattori: la condizione di sostanziale stabilità delle regioni di confine occidentali; la presenza di un gran numero di famiglie separate nella fuga dato il divieto imposto agli uomini in età compresa fra i diciotto e i sessant'anni di lasciare l'Ucraina; l'aspettativa di poter ritornare abbastanza facilmente entro i confini dell'Unione; nonché, in

qualche misura, l'arruolamento nella resistenza e i ritorni nelle zone interessate solo nelle prime settimane dai combattimenti.

3.1 La risposta dell'UE ai flussi migratori provenienti dall'Ucraina

Quasi 500mila migranti umanitari ucraini si trovano nell'UE usufruendo del diritto di viaggiare al suo interno senza visto per tre mesi, mentre i rimanenti 4,2 milioni si sono registrati al programma di protezione temporanea dell'Unione, o a equivalenti nazionali, tramite i quali hanno acquisito il diritto a ricevere, fra l'altro, permessi di soggiorno, accesso alle procedure per l'ottenimento dell'asilo e la possibilità d'impiego secondo le norme nazionali, assistenza sanitaria e sociale, nonché il diritto a muoversi liberamente all'interno dell'Unione per un periodo di tre mesi (Commissione europea, 2020). Dall'inizio dell'invasione russa, la Commissione europea ha paventato il rischio che i sistemi dei paesi membri non sarebbero stati in grado di evadere le richieste d'asilo dei migranti ucraini entro i termini stabiliti, con conseguenze negative sull'efficienza dei sistemi nazionali d'accoglienza e sui diritti delle persone in fuga dal paese. A tal fine, e su impulso dei ministri degli Interni, **la Commissione ha proposto il 2 marzo 2022 l'attivazione della protezione temporanea secondo quanto previsto dalla Direttiva del 2001 (Consiglio, 2001). Il 4 marzo il Consiglio ha dunque attivato questa misura eccezionale, finalizzata a fornire protezione immediata e temporanea in caso di effettivo o imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi non UE** (Consiglio, 2022). Al fine di dare effettiva attuazione alla protezione temporanea, la Commissione ha innanzitutto pubblicato orientamenti operativi sui controlli alle frontiere esterne con l'Ucraina, chiarendo i termini della flessibilità offerta dal codice frontiere Schengen per gestire la situazione, ma anche avviato una serie di iniziative settoriali mirate agli ucraini già presenti all'interno dell'UE. Per contribuire a garantire che i beneficiari godessero di diritti coerenti in tutti i paesi membri, **la Commissione ha regolarmente aggiornato orientamenti sulla protezione temporanea, nonché istituito la Piattaforma di solidarietà, fulcro della risposta coordinata europea**.

Presieduta dalla Commissione, la Piattaforma riunisce gli Stati membri, i paesi associati Schengen, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia dell'UE per l'asilo, Frontex ed Europol, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati, coinvolgendo anche Ucraina e Moldova. La Piattaforma fornisce ai partecipanti un luogo di discussione con soggetti terzi, e in particolare gli Stati Uniti, il Canada e il Regno Unito; inoltre, ad essa è affidato il monitoraggio delle esigenze che emergono all'interno dell'UE e il coordinamento della risposta alle stesse. La Piattaforma ha mappato la capacità di accoglienza nei paesi membri, contribuito a garantire che gli sfollati conoscessero le opportunità a loro disposizione, e tutelato la loro sicurezza attraverso il piano comune contro il traffico degli esseri umani. La risposta dell'Unione è stata articolata in un piano di dieci punti lanciato dalla Commissione in marzo (Commissione europea, 2022). Fra gli elementi fonda-

mentali del piano vi è: la suddetta Piattaforma, in via di ampliamento ai paesi associati all'Area Schengen per scambiare informazioni in tempo reale sulle registrazioni alla protezione temporanea e per garantire un certo grado di coerenza fra le tutele offerte dai sistemi nazionali, prevenendo al contempo possibili abusi. Il piano includeva inoltre la mappatura degli snodi di trasporto e di informazione, al fine di agevolare l'accesso alle strutture di accoglienza nei paesi membri, il potenziamento dei sistemi di accoglienza, garanzie d'inclusione nelle comunità locali e la ricerca di alloggi sicuri e adeguati. L'Agenzia per l'asilo ha inoltre presentato raccomandazioni pratiche sul collocamento di emergenza in alloggi privati.

La preparazione per gli sviluppi futuri include oggi un piano comune europeo di emergenza e risposta, cui si sommano i piani nazionali in via d'elaborazione. Poiché circa la metà di coloro che arrivano dall'Ucraina sono bambini, accompagnati o soli, particolare attenzione è stata dedicata alla loro protezione in ogni fase del viaggio verso una casa sicura. Il piano comune anti-tratta dell'UE mira a ridurre al minimo il rischio che le persone in movimento o in cerca di lavoro, in particolare donne e bambini, siano prese di mira dalla criminalità organizzata. Le azioni a livello dell'UE, nonché le raccomandazioni agli Stati membri, riguardano la sensibilizzazione, la prevenzione, il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e dell'applicazione del diritto, l'identificazione e la protezione delle vittime e la cooperazione con i paesi terzi, in particolare l'Ucraina e la Moldova. Anche se il numero di casi confermati di traffico di esseri umani è attualmente basso, i rischi sono evidenti. La Commissione lavora inoltre alla revisione della legislazione sulla lotta alla tratta degli esseri umani e sulla protezione delle vittime. Attraverso lo strumento delle missioni, l'UE assiste le autorità ucraine nella gestione delle frontiere; il mandato della Missione di assistenza alle frontiere (EUBAM) in Ucraina e Moldova è stato infatti ampliato per consentire al suo personale di supportare la polizia di frontiera anche del secondo paese; peraltro, ulteriore sostegno alla gestione dei confini arriva ora anche da Frontex a seguito della rapida conclusione dell'accordo con la Moldova sul suo status di paese candidato. I paesi membri si sono impegnati ad accogliere 20mila persone attualmente rifugiate in Moldova, sebbene finora molti ucraini preferiscano rimanere vicino al loro paese d'origine. La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna hanno inoltre lavorato a stretto contatto con gli Stati membri e i partner internazionali per offrire sostegno ai cittadini ucraini rimasti bloccati all'estero in seguito all'invasione russa. Il piano in dieci punti affrontava anche le implicazioni sulla sicurezza interna, definendo la partecipazione di Europol e il coordinamento delle autorità nazionali nell'attuazione delle sanzioni dell'UE contro la Russia.

Le agenzie dell'UE hanno rapidamente fornito sostegno sul campo agli Stati membri confinanti con l'Ucraina e alla Moldova. Frontex schiera quasi 260 ufficiali del corpo permanente, oltre ad attrezzature tecniche, in Romania, Slovacchia, Polonia e Moldova ed è in allerta per nuovi dispiegamenti nell'area. L'Agenzia per l'asilo ha notevolmente ampliato le sue operazioni, concludendo nuovi piani operativi con Bulgaria, Cechia e Romania e modificandone altri per fornire ulteriore sostegno all'attuazione della protezione temporanea. Europol

dispiega squadre operative in Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia e Moldova per supportare le autorità nazionali nell'individuazione precoce di attività criminali connesse alla guerra, compresi il traffico di migranti e la tratta di esseri umani.

Infine, la Commissione ha fatto ampio uso dei margini di flessibilità del bilancio UE per garantire sostegno finanziario alle attività di accoglienza dei paesi membri e delle associazioni della società civile. Le proposte presentate all'indomani dell'invasione nel quadro del *Cohesion's Action for Refugees in Europe* (CARE) hanno consentito agli Stati membri di utilizzare in modo flessibile, rapido e semplificato le risorse ancora disponibili per il periodo 2014-2020. I programmi adottati nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE)/FSE+ sono stati resi anch'essi più flessibili, al fine di sostenere l'istruzione, l'occupazione e l'inclusione sociale, oltre a finanziare l'assistenza materiale di base offerta a coloro che fuggono dall'invasione. A questi si sono sommati gli investimenti straordinari effettuati tramite i programmi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). La flessibilità introdotta per l'utilizzo dei Fondi Affari Interni 2014-2020 ha anche sostenuto le esigenze di prima accoglienza e l'attuazione della protezione temporanea. Una parte del sostegno viene indirizzata alle organizzazioni della società civile e agli enti locali e regionali attivi nella risposta all'ondata migratoria. Per esigenze a lungo termine, sono stati resi disponibili finanziamenti significativi nell'ambito del quadro finanziario 2021-2027. I paesi membri hanno anche la possibilità di includere misure a sostegno dell'integrazione delle persone provenienti da un contesto migratorio, sia nell'ambito della politica di coesione che per gli affari interni.

3.2 La gestione dei movimenti migratori sulle rotte tradizionali

Diversi governi nazionali europei hanno concentrato le proprie risorse, materiali e non, sul "più massiccio sfollamento forzato d'Europa dalla seconda guerra mondiale" facendo leva su nozioni vaghe ma politicamente efficaci di affinità culturale e comunanza politica con la nazione ucraina, in linea con orientamenti politici interni variamente sensibili ad argomentazioni identitarie. **L'UE, pur inquadrando anch'essa, in qualche misura, la reazione all'aggressione russa dell'Ucraina in termini "storico-culturali", non ha potuto non mantenere una visione più ampia e sistemica delle questioni migratorie, almeno per quanto riguarda l'analisi delle sfide, se non la risposta alle stesse.**

Peraltro, nel 2022 gli arrivi irregolari sulle rotte del Mediterraneo orientale, del Mediterraneo centrale e del Mediterraneo occidentale/Atlantico hanno superato i valori pre-pandemia, pur rimanendo significativamente al di sotto dei livelli del 2015. Fino al 25 settembre 2022 il numero di arrivi irregolari lungo le rotte del Mediterraneo era di 116.610, con un aumento del 39% rispetto allo stesso periodo del 2021, e del 47% rispetto allo stesso periodo del 2019. Sulla rotta del Mediterraneo centrale si sono verificati 70.088 arrivi irregolari, con un aumento del 55% rispetto al 2021 e del 63% rispetto al 2019. Sulla rotta del Mediterraneo orientale si sono registrati 23.601 arrivi irregolari, con un aumento

dell'111% rispetto al 2021 e una diminuzione del 51% rispetto al 2019. Sulla rotta del Mediterraneo occidentale/Atlantico sono stati registrati 22.921 arrivi irregolari, con una diminuzione del 16% rispetto al 2021 e un aumento del 7% rispetto al 2019. Su questa rotta, gli arrivi alle Isole Canarie, che attualmente ammontano a 12.347, sono del 5% inferiori rispetto al 2021, ma quasi 13 volte superiori rispetto al 2019 (Frontex, 2022). La rotta del Mediterraneo centrale è rimasta quella più utilizzata, con la stragrande maggioranza degli arrivi avvenuta in Italia, mentre Malta ha registrato un calo sostanziale. Attualmente, tunisini, egiziani e bengalesi sono le principali nazionalità lungo tale percorso. La maggior parte delle partenze avviene in Libia e Tunisia, sebbene dalla Turchia parta oggi il 16% del totale dei migranti irregolari. Gli arrivi irregolari lungo la rotta del Mediterraneo orientale sono raddoppiati rispetto al 2021, principalmente a causa dell'accresciuta pressione migratoria su Cipro, destinazione di circa il 60% del flusso lungo tale rotta. Il numero di arrivi in Grecia rimane inferiore rispetto a prima della pandemia. Siriana, nigeriana e turca sono le principali nazionalità dei migranti su questa rotta. Sulla rotta Mediterraneo occidentale/ Atlantico, Algeria e Marocco/Sahara occidentale rimangono i principali paesi di partenza verso la Spagna continentale e le Isole Canarie. Lungo la rotta dei Balcani occidentali, nei primi otto mesi del 2022 sono stati rilevati oltre 86mila attraversamenti di frontiera irregolari, quasi tre volte di più rispetto al 2021 e più di dieci volte il totale nello stesso periodo nel 2019. Le principali nazionalità dei migranti in viaggio su questa rotta sono state quelle siriana, afgana e turca. I fattori che influenzano l'elevato numero di flussi includono i movimenti di migranti già presenti nella regione, nonché le persone che arrivano in aereo in Serbia a causa dei regimi di esenzione dal visto. La situazione al confine orientale con la Bielorussia continua a essere stabile, con un numero significativamente inferiore di attraversamenti irregolari di frontiera rispetto al culmine della strumentalizzazione dei migranti da parte del governo bielorusso nel 2021; nel 2022 si sono verificati oltre 800 attraversamenti irregolari dei confini polacco, lituano e lettone rispetto a circa 8.300 nel 2021, nonché 19.500 ingressi illegali impediti registrati rispetto ai 48.200 nel 2021. Le principali nazionalità dei fermati nel 2022 sono state finora quelle irachena, bielorussa e siriana.

I primi sette mesi dell'anno hanno visto un aumento delle domande di asilo rispetto allo stesso periodo del 2021 (anno in cui le cifre risentivano ancora degli effetti della pandemia), da circa 290mila a quasi 480mila domande, mentre nello stesso periodo del 2019 le richieste presentate erano state 375mila. Afgani, siriani e venezuelani hanno presentato la maggior parte delle domande e, come nel 2021, la maggior parte è stata ricevuta da Germania, Francia e Spagna.

La *task force* della Commissione sulla gestione delle migrazioni, istituita nel settembre 2020, ha proseguito il suo lavoro per migliorare le condizioni di accoglienza nelle isole greche. Dato l'elevato numero di arrivi sulle rotte del Mediterraneo centrale e occidentale/Atlantico, l'attività si è concentrata soprattutto sulla gestione dei flussi in arrivo a Cipro, in Italia, a Malta e in Spagna, oltre che nei paesi confinanti con la Bielorussia e l'Ucraina. La Grecia ha continuato a fruire del sostegno finanziario e della presenza di personale della Commissione e delle agenzie dell'UE per sostenere le autorità locali nella gestione delle

frontiere, nelle procedure di asilo e di rimpatrio, nella pianificazione operativa, nonché nella costruzione di nuove strutture di accoglienza e identificazione su cinque isole. Grazie ai trasferimenti sulla terraferma e agli oltre 4.800 ricollocamenti in altri Stati membri sostenuti dai fondi UE, il numero totale di residenti nei campi nelle isole greche è ora di circa 4.400 persone (rispetto alle 42mila del 2019), mentre le condizioni di accoglienza sono state in generale migliorate e adeguate agli standard europei. Procedure di asilo più efficienti hanno visto l'arretrato di domande dimezzarsi nei primi quattro mesi del 2022 rispetto allo stesso periodo del 2021. Il sostegno della Commissione alla Spagna per la gestione dei flussi migratori, anche attraverso il contributo del personale della Commissione e delle agenzie dell'UE, si è concentrato sulla riforma del sistema nazionale di accoglienza. La capacità di accoglienza dei richiedenti asilo è aumentata da circa 10mila posti nel settembre 2021 a circa 18mila nel settembre 2022. I finanziamenti dell'UE hanno anche sostenuto la riforma dell'Ufficio per l'asilo, con un notevole aumento delle assunzioni. Ulteriori finanziamenti sosterranno il sistema di accoglienza a Ceuta e nelle Isole Canarie. Il sostegno all'Italia include il persistente coordinamento di Frontex, dell'Agenzia dell'UE per l'asilo e di Europol con le autorità nazionali, in particolare nella gestione dei flussi migratori dalla Libia e lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Nell'ambito dell'approccio graduale proposto dalla Presidenza francese del Consiglio, è stata prestata particolare attenzione alla dimensione solidale del Patto per le migrazioni, tuttora in fase di definizione. Un gran numero di Stati membri ha approvato una dichiarazione politica di solidarietà nel giugno 2022, che istituisce un meccanismo di solidarietà volontaria, aprendo anche la strada a discussioni continue sul regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Presidenza francese del Consiglio, 2022).

4. Conclusioni

La differenza di atteggiamento dell'UE e dei paesi membri nei confronti dei richiedenti asilo ucraini e dei migranti umanitari provenienti dalle rotte tradizionali si evince non tanto e non solo dalle risorse messe a disposizione, quanto dai presupposti operativi e concettuali della reazione europea, ovvero nell'inquadramento in termini di solidarietà non "civile" ma "culturale" riservata (al momento) ai primi. **Ciò stride con l'intento del progetto d'integrazione europea di superare i criteri "sostanzialisti" di differenziazione fra gruppi umani e fra unità politiche, a favore di forme più flessibili, sintetiche e inclusive d'identità collettiva.** Tale differenza negli esiti va peraltro considerata al netto di una certa fatica dell'accoglienza che comincia già a manifestarsi anche nei confronti dei rifugiati ucraini, dato il protrarsi della guerra e la sempre più evidente necessità di interventi di più lungo periodo per garantire la protezione dei diritti menzionati. Se le condizioni di tensione internazionale con la Russia che hanno prodotto l'ondata migratoria dovessero persistere, è probabile che tale insofferenza rincrudisca, non solo a causa degli oneri mate-

riali e immateriali dell'accoglienza, ma anche dell'impatto sociale dei crescenti costi dell'energia e delle mancate opportunità economiche causate dal regime sanzionatorio imposto contro soggetti politici ed economici russi. **Non è difficile immaginare quindi l'emergere di tensioni sociali e politiche, alimentate da discorsi che esasperano la competizione fra migranti e autoctoni per le risorse a disposizione di ciascuna comunità, magari facendo leva sulla narrativa russa di un'Ucraina asservita al pensiero unico globalista generato dagli Stati Uniti e supinamente riprodotto dall'UE, a discapito della vera "cultura europea", della quale la Russia stessa si presenta assertivamente come ultimo baluardo.**

Riferimenti bibliografici

Berezin M, (2021) "Identity, Narratives, and Nationalism", in Sajò A., Uitz R., Holmes S. (eds.), *Routledge Handbook of Illiberalism*, Routledge, London, pp. 237-249.

Commissione europea (2020), *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum*, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN.

Commissione europea (2022), *The 10-Point Plan: For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine*, disponibile in: https://home-affairs.ec.europa.eu/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

Consiglio (2001), *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=en.

Consiglio (2022), *Decisione di esecuzione (Ue) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0382&from=EN.

Dennison S. (2022), *Time has come for real European climate and energy sovereignty*, "Euractive", 15 settembre, disponibile in: https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/time-has-come-for-real-european-climate-and-energy-sovereignty/.

EEAS (2016), *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy 2016*, disponibile in: https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

Frontex (2022), *Migratory Map*, disponibile in: https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/.

Galtung J. (1996), *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*, Vol. 14, Sage, London.

Manners I. (2002), *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, "Journal of Common Market Studies", 40, 2, pp. 235-258.

Presidenza francese del Consiglio (2022), *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism - French Presidency of the Council of the European Union 2022*, disponibile in: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/.

Prutsch M.J. (2017), *Ricerca per la Commissione CULT. L'identità europea,* Parlamento europeo, Dipartimento tematico per le Politiche strutturali e di coesione, Bruxelles, disponibile in: https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/563c9c61-3b73-11e7-a08e-01aa75ed71a1.

Söderbaum F., Stålgren P., Van Langenhove L. (2005), *The EU as a global actor and the dynamics of interregionalism: A comparative analysis*, "European Integration", *27*(3), pp. 365-380.

Telò M. (2006), "Civilian Power and International Relations: the EU and Multilateralism from the Twentieth to the Twenty-first Century", in Telò M., *Europe: a Civilian Power?*, Palgrave, Macmillan, London, pp. 1-105.

UNHCR (2022), *Ukraine refugee situation*, disponibile in: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine.

11. Gli orientamenti europei

Alessia Di Pascale

1. Considerazioni introduttive

L'attenuarsi dell'emergenza pandemica, che dal 2020 aveva fortemente inciso sulla portata dei flussi migratori verso l'Europa, è coinciso con una grave e inattesa crisi internazionale. Dal 24 febbraio 2022 l'Europa è, infatti, scossa da un sanguinoso conflitto e un terzo degli ucraini è stato costretto a lasciare le proprie case: quasi sette milioni sono sfollati internamente, in aree ritenute più sicure, ma oltre dieci milioni di persone hanno abbandonato il paese, attraversando i confini in cerca di riparo[1]. Parecchi nel frattempo sono rientrati, ma oltre quattro milioni hanno trovato protezione nell'Unione europea. Infatti, a differenza di quanto era avvenuto solo pochi mesi prima alla frontiera con la Bielorussia (*infra* par. 3), la Polonia e gli altri Stati membri confinanti hanno consentito il passaggio delle loro frontiere, limitando al minimo i controlli,

[1] Per i dati dettagliati e aggiornati settimanalmente sui profughi ucraini si veda UNHCR: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine.

come prontamente raccomandato dalla Commissione[2]. Nelle conclusioni della riunione straordinaria, tenutasi già nella giornata del 24 febbraio,

> *"il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina"*[3].

E contrariamente alle precedenti reazioni dell'UE di fronte a situazioni di fuga massiccia da guerre o regimi (dall'Iraq, dalla Siria e lo scorso anno dall'Afghanistan[4]), agli ucraini è stata assicurata protezione immediata e collettiva. In qualche mese, infatti, sono state accolte generosamente più del doppio delle persone giunte complessivamente nel biennio 2015-2016 (allora si trattava in gran parte di siriani in fuga dalla guerra), durante la c.d. crisi dei migranti. Movimenti che allora furono considerati di proporzioni talmente insostenibili da mettere in discussione lo stesso processo di integrazione europea: molti Stati membri reintrodussero i controlli alle frontiere interne per impedirne il passaggio, minacciando di erigere muri lungo le frontiere con intento dissuasivo[5].

Questa volta l'Unione europea, con un amplissimo sostegno delle opinioni pubbliche[6], ha subito reagito adottando una decisione, definita storica dalla Commissaria UE agli affari interni Yohansson[7], che ha portato alla concessione generalizzata della c.d. protezione temporanea.

2. L'attuazione della protezione temporanea

Con l'intento di fronteggiare efficacemente tale situazione, senza precedenti nel dopoguerra in Europa, i ministri degli Interni di 26 Stati membri (ad eccezione della Danimarca, che a norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22, allegato ai trattati, non partecipa all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma della parte terza, titolo V, Tfue (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nel corso della riunione del Consiglio UE svoltasi a Bruxelles **il 4 marzo, hanno dato attuazione alla direttiva sulla "protezione**

[2] Comunicazione della Commissione, *Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina*, 2022/C in GUUE CI 104 p. 1.
[3] Conclusioni del Consiglio europeo sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, 24.2.2022, disponibile in: https://www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf.
[4] Si rinvia al precedente *Rapporto ISMU*.
[5] Nascimbene (2016).
[6] Cfr. *88% of Europeans approve the idea of welcoming people fleeing the conflict in Ukraine*, 13.5.2022, disponibile in: https://www.ipsos.com/en/eurobarometer-eu-response-ukraine.
[7] Si veda il tweet della Commissaria Yohansson del 3 marzo 2022, disponibile in: https://twitter.com/YlvaJohansson/status/1499406846582530049?s=20&t=WpPn3aYQPQdkdcixFH-L-w.

temporanea"[8], approvando in un paio di giorni e all'unanimità la decisione di esecuzione (UE) 2022/382[9]. Fondandosi sull'art. 63 punto 2, lettere a) e b) TCE (oggi art. 78 Tfue), la direttiva 2001/55/CE aveva istituito una procedura di carattere eccezionale che garantisce, proprio nei casi di afflusso massiccio, o di imminente afflusso massiccio, di sfollati provenienti da paesi terzi, impossibilitati a rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea, da utilizzarsi in particolare qualora vi sia il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento[10]. Tuttavia, nonostante in passato fosse già stata invocata in altre occasioni, gli Stati non si erano mai trovati d'accordo sul ricorso a questo meccanismo[11]. **Elemento caratterizzante di questa forma di protezione è, infatti, che essa viene attribuita ad un gruppo di sfollati identificato dalla decisione di esecuzione, sulla base di procedure, definite a livello nazionale, che non comportano una valutazione circa la sussistenza dei criteri per il riconoscimento dell'asilo o della protezione sussidiaria,** ma solo l'accertamento circa l'effettiva appartenenza alle categorie beneficiarie e l'assenza di condizioni ostative (riconducibili essenzialmente a ragioni di pericolosità e sicurezza), evitando, così, il rischio di sovraccarico dei sistemi di asilo degli Stati membri, in quanto le formalità sono ridotte al minimo in considerazione della situazione d'urgenza.

Ma **nonostante la risposta rapida e coesa, le divisioni non possono dirsi cessate:** se tutti gli Stati membri hanno convenuto sull'opportunità di applicare la protezione temporanea ai cittadini ucraini in fuga dalla guerra, i paesi del gruppo di Visegrád[12] e l'Austria si sono, invece, opposti a un'ulteriore estensione. La decisione approvata costituisce, quindi, l'esito di un compromesso rispetto alla proposta della Commissione, che ne aveva previsto l'applicazione anche ai cittadini di paesi terzi o apolidi legalmente residenti in Ucraina e che non fossero in grado di ritornare in condizioni sicure e durevoli nel paese o regione d'origine (tale ultimo requisito neppure applicabile ai soggiornanti di lunga durata in Ucraina). Il Consiglio Giustizia e Affari Interni, nel corso della riunione del 14 ottobre, ha convenuto con la proposta della Commissione che la protezione temporanea, attivata per un periodo iniziale di un anno, sarà automaticamente prorogata di due periodi di sei mesi, fino a marzo 2024. Qualora la protezione temporanea non dovesse cessare per effetto di una nuova decisione del Consiglio UE, ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. b), dir. 2001/55/CE, il Consiglio, su proposta della Commissione, potrà nuovamente deliberare a maggioranza qualificata

[8] *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in GUCE L 212 del 7.8.2001, p. 12 ss.

[9] *Decisione del Consiglio 96/198/GAI del 4 marzo 1996 su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati*, in GUCE L 063 del 13.03.1996, p. 10.

[10] Scissa (2022).

[11] Morgese (2022).

[12] Angeli (2022).

la proroga della protezione per un altro anno (si tratta evidentemente di una decisione politica, che richiede il voto favorevole di almeno 15 Stati membri). Complessivamente la protezione temporanea può, quindi, durare fino a tre anni.

La concessione della protezione temporanea è stata accompagnata da diverse altre iniziative, volte a completare il quadro complessivo, al fine di facilitare l'accoglienza degli sfollati, ad ulteriore conferma di un diverso approccio al tema della migrazione forzata. La Commissione ha, infatti, realizzato un apposito sito web per esprimere sostegno nei confronti dei cittadini ucraini[13], in cui sono state riportate puntuali indicazioni nella loro lingua, in merito a tutti gli aspetti dell'arrivo nell'UE (dall'ingresso alla circolazione, dal rientro temporaneo in Ucraina ai diritti spettanti), e pubblicato una serie di atti collaterali, con cui è stato dato espressamente il benvenuto agli esuli[14], fornendo chiarimenti e indicazioni, nonché sostegno operativo e finanziario, agli Stati membri per l'accoglienza dei profughi e le modalità di attuazione della protezione, anche mediante l'istituzione di una "Piattaforma", al fine di coordinare la risposta operativa e le offerte di solidarietà.

È senz'altro un *unicum* la decisione di lasciare agli sfollati la scelta del paese in cui stabilirsi, considerato che la ripartizione degli oneri, come ben noto, ha costituito uno degli ostacoli maggiori (e finora insuperabili) alla riforma del c.d. sistema Dublino. Innanzitutto, dal 2017 i cittadini ucraini sono esentati dall'obbligo del visto di breve durata, a condizione che dispongano di un passaporto biometrico, e hanno il diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione per un periodo di 90 giorni. In aggiunta, con una dichiarazione allegata alla decisione 2022/382, gli Stati membri hanno convenuto di non applicare l'obbligo di riammissione (art. 11 dir. 2001/55/CE) del titolare di protezione temporanea, nel territorio dello Stato membro che l'ha rilasciata, qualora questi soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio. Si può ritenere un modo di attuare *de facto* (appositamente nella decisione non è stato previsto alcun meccanismo di ricollocamento) una redistribuzione delle persone. Nella pratica, tuttavia, la maggioranza degli ucraini in fuga si è concentrata nei paesi limitrofi e oltre un terzo in Polonia. Subito dopo, è la Germania ad avere accolto il maggior numero di profughi (circa 800mila), confermando la propria attrattività.

[13] Si veda il sito web della Commissione: *Information for people fleeing the war in Ukraine*. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_en. Si veda anche il *leaflet EU stands with Ukraine*, disponibile in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/information_for_people_fleeing_russias_invasion_of_ukraine_en.pdf.

[14] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze*, COM(2022) 131 finale del 23.3.2022. Nel testo inglese il titolo è *Welcoming those fleeing war in Ukraine*.

3. La situazione alle frontiere esterne: il caso della Bielorussia e la c.d. strumentalizzazione dei migranti

Nei mesi precedenti l'aggressione militare russa all'Ucraina, le frontiere orientali dell'Unione europea erano già state teatro di vicende gravi e drammatiche, che avevano coinvolto persone in fuga da guerre e miseria. Progressivamente, da maggio 2021, migliaia di migranti provenienti soprattutto dall'Iraq, e in misura minore dalla Siria, dall'Iran, dallo Yemen, dall'Afghanistan e da alcuni paesi africani, tra cui Repubblica democratica del Congo e Sudan, erano, infatti, giunti alle frontiere orientali dell'Unione europea con la Bielorussia, nella convinzione di poter entrare legalmente in Europa. Gli arrivi si erano intensificati da agosto e la situazione aveva assunto toni tragici dall'autunno (per l'esposizione a condizioni ambientali difficilissime). A fine novembre si contavano circa 8mila ingressi non autorizzati nei territori dei suddetti paesi, attraverso la Bielorussia (rispetto a 257 ingressi in tutto il 2020), e oltre 40mila tentativi di attraversamento. In maggioranza, i migranti erano arrivati nella capitale bielorussa in aereo (fino all'autunno Minsk era servita da voli diretti da tutto il Medio Oriente, tra cui Beirut, Dubai e Baghdad) con visti turistici, proseguendo poi via terra fino ai confini con l'Unione europea. Come affermato dalla Presidente della Commissione europea, intervenendo davanti al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria per il discorso sullo stato dell'Unione 2021,

> *"questi migranti vengono vilmente ingannati da false promesse", con la complicità di "agenzie di viaggio specializzate che offrono offerte all-inclusive: visti, voli, hotel e, un po' cinicamente, taxi e autobus fino al confine".*

A gennaio 2022 la situazione alla frontiera appariva ridimensionata, seppure continuassero a verificarsi tentativi di attraversamento. La Polonia aveva avviato la costruzione di un muro che dovrebbe correre lungo il confine con la Bielorussia per 186 km e la Lituania ha in programma di collocare telecamere entro la fine del 2022.

Si è trattato di una sorta di preludio a flussi di ben altre dimensioni che, forse non casualmente, avevano preceduto l'offensiva militare condotta dalla Russia. Le strette relazioni tra i due paesi sono note, tanto che a marzo il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha annunziato la sospensione di tutte le relazioni con le autorità bielorusse

> *"a motivo della partecipazione attiva del paese all'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina"*

e l'Unione europea ha adottato nuovi pacchetti di sanzioni con le stesse motivazioni[15]. **Allora, però, la reazione dei paesi limitrofi, e in particolare della Po-**

[15] Per una ricostruzione puntuale delle sanzioni adottate dall'UE nei confronti della Bielorussia si veda *Misure restrittive dell'UE nei confronti della Bielorussia*, disponibile in: https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/.

lonia, più direttamente interessata, era stata fortemente ostile e repressiva. E anche l'Unione europea aveva proposto iniziative, volte a modificare il quadro giuridico nel settore dell'attraversamento delle frontiere, dell'asilo e del rimpatrio, in senso restrittivo, senza prospettive di apertura (pur in presenza di molti nuclei familiari). Anzi, facendo seguito all'invito rivolto dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 22 ottobre[16], in cui si esprimeva la condanna di tutti gli attacchi ibridi alle frontiere dell'UE e si preannunciavano risposte conseguenti, il 1° dicembre la Commissione aveva presentato una proposta di decisione relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia[17], predisposta tenendo conto delle richieste specifiche dei tre Stati membri in questione. Si trattava di misure straordinarie ed eccezionali, fondate sull'art. 78, par. 3, Tfue, volte ad istituire una procedura di emergenza, applicabile ai cittadini di paesi terzi fermati o trovati nelle vicinanze della frontiera con la Bielorussia, dopo un ingresso illegale o presentatisi ai valichi di frontiera.

Sin da settembre 2021, infatti, **le istituzioni UE avevano qualificato l'afflusso ai confini esterni come un "attacco ibrido teso a destabilizzare l'Unione europea",** attribuito alla responsabilità del Presidente bielorusso. La riconduzione di tali avvenimenti a questa nozione solleva, tuttavia, una serie di interrogativi in merito all'effettiva sussistenza dei presupposti di una minaccia ibrida, alle conseguenze sul piano giuridico, nonché agli strumenti legittimamente utilizzabili per farvi fronte, sia nell'ambito del diritto internazionale che dell'Unione europea. E, quindi, in merito alla legittimità delle iniziative intraprese dall'UE in risposta alla situazione al confine orientale, in un quadro giuridico e concettuale ancora frammentario e poco definito[18].

[16] *Conclusioni del Consiglio europeo del 21-22 ottobre 2021*, disponibili in: https://www.consilium.europa.eu/media/52640/20211022-euco-conclusions-it.pdf.

[17] Proposta di decisione del Consiglio relativa a misure temporanee di emergenza a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, COM(2021) 752 finale dell'1.12.2021.

[18] Il concetto di "minacce ibride", dapprima emerso nel linguaggio militare con riferimento a nuove modalità di combattimento sperimentate nei primi anni duemila (il conflitto ceceno o Israele-Hezbollah), ha ricevuto in effetti un riconoscimento in un documento della NATO del 2010, intitolato *Military contribution to countering hybrid threats*, in cui si delineavano i principali aspetti e settori della difesa dell'Organizzazione per il futuro, sottolineando l'emergere di nuove tipologie di minaccia in un contesto mutevole e la progressiva attenuazione delle differenze tra la componente militare e quella civile. Per una ricostruzione dettagliata si rinvia a Di Pascale (2022).

Su questo presupposto, il 14 dicembre la Commissione ha ulteriormente presentato delle proposte di regolamento[19], inclusa una proposta di revisione del Codice frontiere Schengen, in cui si prende per la prima volta in considerazione la strumentalizzazione dei migranti (definita come

> *"la situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale", art. 2)*

e si prevedono appositi meccanismi rafforzati di controllo delle frontiere. In presenza di una situazione di questo tipo, sarebbero consentite restrizioni da parte degli Stati membri: le modifiche proposte agli attuali art. 5 e 13 Codice frontiere Schengen[20] permetterebbero di limitare il numero dei valichi di frontiera o il loro orario di apertura (fatti salvi i diritti dei richiedenti protezione internazionale) e di intensificare, se necessario, la sorveglianza di frontiera (ricorrendo a droni e sensori di movimento, così come unità mobili) per far fronte all'accresciuta minaccia. Il 10 giugno, nel corso della riunione del Consiglio Giustizia e Affari Interni, è stato raggiunto un accordo politico tra Stati membri sulla proposta di riforma del Codice frontiere Schengen[21], in attesa che il Parlamento europeo adotti la propria posizione.

4. La riforma della c.d. migrazione legale

Sebbene la componente relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno per motivi diversi dalla protezione internazionale (la c.d. migrazione legale) rappresenti una parte meno rilevante del complesso di riforme contenute nel Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020, la Commissione aveva comunque annunciato l'intenzione di apportare alcune modifiche alla disciplina vigente, anche alla luce dei risultati dell'ampia analisi e consultazione pubblica condotta negli anni scorsi e delle indicazioni contenute nelle risoluzioni adottate dal Parlamento

[19] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo, COM(2021) 890 finale, del 14 dicembre 2021 e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, COM(2021)891 finale, del 14.12.2021. Per un'analisi delle proposte si vedano i rilievi di Brambilla, Celoria, 2022 e Porchia, 2022.

[20] *Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)*, in GUUE L 77 del 23.3.2016, p. 77.

[21] Si veda il doc. 9937/22 del Consiglio, del 9.6.2022.

europeo nel 2021[22]. Così ad aprile sono state presentate una comunicazione[23] (che illustra gli obiettivi generali della riforma) e due proposte di direttive. Nel presentare le misure, la Commissaria agli Affari interni ha sottolineato come ogni anno giungano nella UE dai 2 ai 3 milioni di stranieri attraverso i canali legali (a fronte di 125mila-200mila arrivi irregolari). Pertanto, **la definizione di condizioni comuni di ingresso e soggiorno** (fermo restando che gli Stati membri hanno competenza esclusiva circa la fissazione dei volumi di ingresso per lavoro, art. 79, par. 5 Tfue) **costituisce una componente cruciale ai fini dell'attuazione di un'effettiva politica comune di immigrazione.**

In tale quadro si inseriscono pertanto la proposta di modifica della Direttiva 2011/98/UE, che semplifica la procedura di rilascio del permesso unico di lavoro e soggiorno[24]. In particolare, la proposta introduce una definizione di "datore di lavoro", inteso come qualsiasi persona fisica o giuridica, comprese le agenzie di lavoro temporaneo. Viene, inoltre, consentito di presentare la domanda di permesso unico sia nei paesi terzi che negli Stati membri dell'UE e stabilito che il termine di 4 mesi, per emettere la decisione, debba coprire anche il rilascio del visto d'ingresso richiesto e il tempo necessario per condurre l'eventuale test del mercato del lavoro (inteso ad accertare che non vi siano lavoratori disponibili nello Stato membro in questione). Come sottolineato dalla Commissione, **attualmente la durata complessiva delle procedure di domanda (solo il rilascio del visto può richiedere tre mesi) scoraggia i datori di lavoro dall'effettuare assunzioni internazionali.** La proposta prevede inoltre che, durante il periodo di validità del permesso, gli Stati membri consentano al titolare di cambiare datore di lavoro (pur potendo esigere che tale cambiamento sia comunicato alle autorità competenti dello Stato membro interessato e che lo stesso sia sospeso in attesa di effettuare le dovute verifiche circa la situazione del mercato del lavoro) e rafforza le garanzie in relazione alla parità di trattamento, in particolare per quanto attiene alle prestazioni familiari nei confronti dei componenti della famiglia residenti fuori dall'UE (alla luce di una pronuncia resa dalla Corte di giustizia proprio in relazione alla legislazione italiana, seguita poi da una decisione della Corte Costituzionale nel marzo 2022)[25].

Contemporaneamente la Commissione ha presentato un'attesa proposta di riforma della direttiva relativa ai soggiornanti di lungo periodo, accompagnata

[22] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 su nuovi canali per la migrazione legale di manodopera (P9_TA(2021)0260)); Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale (P9_TA(2021)0472).

[23] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Attirare competenze e talenti nell'UE*, COM/2022/657 finale.

[24] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (rifusione), COM(2022)655 finale.

[25] Sentenza della Corte del 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale, *INPS/WS*, causa C302/19 e Corte Costituzionale sentenza 67/22 depositata l'11 marzo 2022. Si veda Correra (2022a).

da una valutazione di impatto[26]. A differenza della disciplina attuale, la proposta consente ai cittadini di paesi terzi di cumulare i periodi di soggiorno in diversi Stati membri per soddisfare il requisito relativo alla durata del soggiorno e ammette che tutti i periodi di soggiorno legale (oggi esclusi) possano essere pienamente conteggiati, compresi i periodi di soggiorno per motivi di studio o di formazione professionale, il soggiorno in qualità di beneficiario di protezione nazionale o temporanea, o il soggiorno inizialmente basato esclusivamente su motivi temporanei (ad esempio in qualità di persone "alla pari", lavoratori stagionali, lavoratori distaccati da una società di servizi per la prestazione di servizi oltre frontiera o prestatori di servizi oltre frontiera). Per quanto attiene all'ulteriore requisito della disponibilità di risorse adeguate, la proposta richiede un esame effettivo della situazione personale di ciascun richiedente e consente di prendere in considerazione anche le risorse messe a disposizione da terzi, purché siano considerate stabili, regolari e sufficienti. La proposta estende dagli attuali 12 a un massimo di 24 mesi consecutivi la possibilità di assentarsi senza perdere lo status di residente di lungo periodo dell'UE: come spiegato dalla Commissione, tale modifica mira a promuovere la migrazione circolare per i soggiornanti di lungo periodo dell'UE, in particolare per consentire loro di investire nei propri paesi di origine e di condividere le conoscenze e le competenze acquisite nell'Unione, nonché di rientrare temporaneamente nei propri paesi per motivi personali e familiari. La proposta di rifusione intende, inoltre, agevolare la mobilità all'interno dell'UE, eliminando una serie di ostacoli che finora ne hanno impedito l'esercizio. In particolare, il secondo Stato membro non dovrebbe più essere autorizzato a eseguire una verifica della situazione del mercato di lavoro all'atto di esaminare le domande presentate da soggiornanti di lungo periodo dell'UE che intendano esercitare un'attività economica autonoma o a titolo dipendente, e dovrebbero essere abolite eventuali quote preesistenti applicabili ai soggiornanti di lungo periodo dell'UE che soggiornano in altri Stati membri (come avviene attualmente in Italia).

[26] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione), COM(2022) 650 finale del 27.4.2022. Commission Staff Working Document *Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast),* SWD (2022)651 finale.

5. Riforma del Sistema comune europeo di asilo e solidarietà nella gestione dei flussi migratori

Nel corso del 2022 sono proseguiti i negoziati sulla riforma del Sistema comune europeo di asilo e sui vari strumenti che compongono il Patto sulla migrazione e l'asilo. Per superare l'impasse dovuta al permanere di diversità di visioni, in particolare sull'attuazione della solidarietà tra Stati membri, a gennaio **la Presidenza francese dell'Unione ha proposto un "approccio graduale" all'attuazione del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo[27],** con l'intento di promuovere il consenso intorno almeno ad alcune previsioni essenziali della riforma. L'approccio proposto, in sostanza, prevede che gli Stati membri adottino con priorità un "nucleo" di misure, in ciascuna delle componenti del Patto, anche in via sperimentale o per un periodo di tempo limitato (si fa riferimento all'adozione di "sunset clauses", destinate a rimanere in vigore per un periodo di tempo limitato), tenendo conto della necessità primaria di garantire un equilibrio generale del Sistema. In particolare, questo nucleo di clausole include alcuni aspetti della nuova procedura di "screening" [28] proposta dalla Commissione con il Patto del 2020; misure in tema di rimpatrio e riammissione (tra queste la nomina di un "coordinatore UE per il rimpatrio" per incoraggiare lo scambio di buone pratiche e migliorare il coordinamento degli sforzi degli Stati membri); misure volte alla prevenzione e alla gestione dei movimenti secondari. Si sottolinea la necessità di: a) compiere progressi in relazione al miglioramento dell'attuazione del quadro legislativo esistente, soprattutto per quanto riguarda le regole di Dublino; b) mettere in atto protocolli appropriati che consentano di continuare i trasferimenti; c) rafforzare la convergenza delle pratiche nazionali in materia di asilo (agevolata anche dall'istituzione della nuova Agenzia europea per l'asilo "EUAA")[29].

In attuazione di tale approccio, in occasione della riunione del Consiglio Giustizia e Affari Interni tenutasi il 10 giugno, **la presidenza francese ha proposto una dichiarazione sull'attuazione di un meccanismo temporaneo di solidarietà[30], "volontario, semplice e prevedibile", inteso ad alleviare le difficoltà dei paesi di primo ingresso nella gestione**

[27] Cfr. *EU: Tracking the Pact: French Presidency proposes "a gradual approach" on migration and asylum*, 18.01.2022, disponibile in: https://www.statewatch.org/news/2022/january/eu-tracking-the-pact-french-presidency-proposes-a-gradual-approach-on-migration-and-asylum/.

[28] Documento del Consiglio n. 10585/22 del 22.6.2022.

[29] A seguito dell'approvazione del *Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, in GUUE L 468 del 30.12.2021, p. 1 ss., dal 19.1.2022 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è stato trasformato nell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), con un nuovo, più ampio, mandato definito all'art. 2.

[30] Cfr. *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism,* 22.6. 2022, disponibile in: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/.

dei flussi migratori. Hanno aderito diciannove Stati membri[31], insieme a Norvegia, Svizzera e Liechtenstein. In parallelo alla dichiarazione, il Consiglio ha approvato dei mandati per l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo in relazione alla proposta di riforma del regolamento Eurodac[32] e alla proposta di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne (c.d. "regolamento screening").

In virtù della dichiarazione, è prevista la definizione di una quota annuale di ricollocamenti per ciascuno Stato aderente. Tenuto conto della natura volontaria di questo meccanismo, agli Stati è consentito esprimere preferenze in merito alla tipologia e all'entità dei loro contributi, ad esempio per quanto riguarda i beneficiari dei ricollocamenti (nazionalità, vulnerabilità, ecc.), o gli Stati membri destinatari della loro solidarietà. Gli impegni possono essere rimodulati nel caso in cui uno Stato si trovi a dover fronteggiare una pressione migratoria sproporzionata. I ricollocamenti dovrebbero essere applicati in via prioritaria in favore degli Stati membri che si trovano ad affrontare sbarchi di migranti a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio in mare sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico occidentale. In alternativa, gli Stati possono scegliere di offrire solidarietà tramite contributi finanziari diretti ai paesi di prima accoglienza, oppure attraverso progetti in paesi terzi che possono avere un impatto diretto sui flussi alle frontiere esterne dell'Unione. Successivamente è stata resa operativa una Piattaforma *ad hoc*, coordinata dalla Presidenza del Consiglio e dalla Commissione, per dare attuazione al meccanismo di redistribuzione e individuare gli impegni di ciascuno Stato. Nel corso della prima riunione, svoltasi il 27 giugno, gli Stati partecipanti si sono resi disponibili a effettuare 8.169 ricollocamenti complessivi, a fronte di 10mila previsti (Francia e Germania hanno assunto l'impegno maggiore, per 6.500 ricollocamenti complessivi). L'effettiva applicazione di adeguati meccanismi di ricollocamento a livello europeo rimane, in ogni caso, un fattore di acceso contrasto (come dimostrano la tensione registrata a novembre tra Italia e Francia, in merito alla ripartizione dei migranti sbarcati dalle navi di salvataggio delle Ong, e il comunicato congiunto di Italia, Malta, Cipro e Grecia, in cui hanno lamentato l'insufficienza degli impegni assunti e la lentezza nell'esecuzione[33]).

In previsione dell'avvicinarsi del termine della legislatura in corso del Parlamento europeo (e del rischio che la riforma del Sistema di asilo non veda la luce neanche in questo quinquennio), il 7 settembre la Presidente del Parlamento europeo insieme ai rappresentanti delle prossime presidenze (Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Belgio) e di quella francese hanno firmato un accordo, definendo i termini per lo svolgimento dei negoziati tra co-legislatori, con l'obiettivo di portare a termine la riforma delle norme dell'UE in materia di migrazione e asi-

[31] Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Germania, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna.

[32] Documento del Consiglio n. 9670/22 del 15.6. 2022.

[33] Dichiarazione congiunta sui flussi migratori dei ministri dell'Interno di Italia, Malta, Cipro e del ministro della Migrazione e dell'asilo della Grecia del 13 novembre 2022, disponibile in: https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/dichiarazione-congiunta-sui-flussi-migratori-dei-ministri-dellinterno-italia-malta-cipro-e-ministro-migrazione-e-dellasilo-grecia.

lo[34] entro febbraio 2024 (termine ultimo per l'approvazione nella legislatura in corso). Per conseguire questo risultato è necessario che i negoziati siano avviati al più tardi entro la fine del 2022.

6. Considerazioni conclusive

La risposta sorprendentemente rapida ed efficace dell'UE, in relazione alla situazione di afflusso straordinario di ucraini in fuga dalla guerra, ha indotto molti osservatori a ipotizzare che potesse segnare una svolta per la politica di asilo dell'UE[35]. **Questa esperienza dovrebbe costituire un precedente importante non solo ai fini di una riflessione sulla gestione delle emergenze[36]** che, nell'instabilità attuale delle relazioni internazionali nonché in ragione dei movimenti di massa previsti in conseguenza del cambiamento climatico, si presenteranno sempre più nei prossimi decenni, **ma anche sul futuro più in generale della politica migratoria dell'UE, affinché essa non risulti solo imperniata su misure di contenimento[37].**

In realtà, non sembra per il momento si possa ravvisare un cambiamento di approccio complessivo da parte degli Stati membri. Sebbene costituisca un elemento positivo la presentazione di proposte legislative nel settore della migrazione legale, il permanere di un atteggiamento di controllo e contrasto dei flussi migratori, sotteso al Patto del 2020, è confermato da diverse altre proposte presentate nell'ultimo anno (revisione codice frontiere Schengen, strumentalizzazione dei migranti) e da quelle su cui si è incentrato il consenso degli Stati membri (screening pre-ingresso, revisione Eurodac), che appaiono coesi solo nella volontà di rendere sempre più impenetrabili i confini esterni, mentre per il resto permane una molteplicità di posizioni.

Il prossimo anno sarà cruciale per capire se ci sono i presupposti per una riforma del Sistema, anche ai fini di un'attuazione effettiva della solidarietà tra Stati membri (che la dichiarazione di giugno auspica di promuovere) oppure se le divergenze continueranno a ostacolare il processo di revisione avviato sin dal 2016.

[34] Rientrano nell'accordo le seguenti proposte: regolamento per la gestione dell'asilo e della migrazione, regolamento per le crisi e le cause di forza maggiore, regolamento sullo screening, regolamento sulle qualifiche, direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione), regolamento modificato sulle procedure di asilo, direttiva sui rimpatri (rifusione), regolamento Eurodac modificato, regolamento quadro dell'Unione sul reinsediamento.
[35] Correra (2022b).
[36] Pistoia (2022).
[37] Favilli (2022).

Riferimenti bibliografici

Angeli A. (2022), *L'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina nei paesi del Gruppo di Visegrád*, "Forum di Quaderni Costituzionali", n. 3, disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

Brambilla A., Celoria E. (2022), *Le proposte di riforma del Codice Frontiere Schengen e del Regolamento Eurodac: una manovra a tenaglia per la criminalizzazione dei movimenti secondari*, "Adimblog", agosto, disponibile in: https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/08/3.pdf.

Correra A. (2022a), *"Dialogo tra corti" sul diritto all'assegno per il nucleo familiare dei cittadini di Paesi terzi: riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 67/2022*, "BlogDUE", 8 maggio.

Correra A. (2022b), *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell´Unione europea?*, "Il Diritto dell'Unione europea", n. 1, pp. 39-66.

Di Pascale A. (2022), *I migranti come "arma" tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali. Riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell'UE*, "Eurojus", n. 1, disponibile in: www.eurojus.it.

Favilli C. (2022), *Una nuova politica d'immigrazione per rafforzare il processo d'integrazione europea*, "La Nuova Giuridica", n. 1.

Morgese G. (2022), *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, "BlogDUE", 9 marzo, disponibile in: https://www.aisdue.eu/giuseppe-morgese-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-gli-sfollati-provenienti-dallucraina-old-but-gold/.

Nascimbene B. (2016), *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'*. *The Reasons for a Crisis*, "European Papers", vol. 1, n. 1, p. 10-113.

Pistoia E. (2022), *Dalla protezione internazionale alla protezione immediata: l'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina di tornasole della proposta di trasformazione*, "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies", n. 2, pp. 101-123.

Porchia M. (2022), *Le deroghe alla direttiva rimpatri all'ombra del Patto: strumentalizzazione dei migranti e riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio di Schengen*, "European Papers", vol. 7, n. 2, European Forum, Insight del 28.7, pp. 545-560.

Scissa C. (2022), *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici,* "Questione giustizia", 31/03, disponibile in: https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profili-critici.

12.
Unione europea, Africa e migrazioni

Luca Merotta

1. I dati

1.1 Stock di migranti

La migrazione in Africa coinvolge un gran numero di persone che si spostano sia all'interno sia all'esterno della regione. Secondo i dati più recenti sullo stock dei migranti[1], **nel 2020 erano circa 40,5 milioni i cittadini africani stabilitisi al di fuori del proprio paese di origine. Di questi oltre la metà (21 milioni) viveva in un altro paese africano, un dato in netto aumento rispetto al 2015** (18 milioni). Anche il numero di cittadini africani residenti in regioni diverse è aumentato, passando da circa 17 milioni nel 2015 a oltre 19,5 milioni nel 2020.

I paesi africani con il maggior numero di emigrati si trovano nell'Africa settentrionale. Il paese col più alto numero di cittadini all'estero è l'Egitto seguito da Marocco, Sud Sudan, Sudan, Somalia e Algeria. In termini di numero di immigrati, il Sudafrica rimane il principale paese di destinazione in Africa con circa

[1] Dati UNDESA (2021) rielaborati da McAuliffe, Triandafyllidou (2022).

2,9 milioni di migranti internazionali residenti, tuttavia in calo del 9% rispetto al 2015, seguito dalla Costa d'Avorio (2,6 milioni). I paesi con la più alta popolazione immigrata in proporzione alla propria popolazione sono il Gabon (19%), la Guinea Equatoriale (16%), le Seychelles (13%) e la Libia (12%).

1.2 Attraversamenti irregolari di frontiera

I dati del 2021 sugli attraversamenti irregolari delle frontiere (Frontex, 2022a) evidenziano come, sul periodo gennaio-luglio, la maggior parte delle tratte migratorie tra Africa ed Europa abbia registrato un aumento di attraversamenti. Sulla rotta del Mediterraneo centrale, nei primi sette mesi del 2022, gli attraversamenti sono infatti aumentati del 44% rispetto allo stesso periodo del 2021. La rotta del Mediterraneo occidentale, al contrario, ha registrato una riduzione del 25% compensata dai flussi nella rotta atlantica dell'Africa occidentale, dove gli attraversamenti verso le isole Canarie (Spagna) sono aumentati dello stesso valore percentuale.

I dati preliminari evidenziano i trend circa le nazionalità più rappresentate. Sulla rotta del Mediterraneo centrale la maggior parte dei rilevamenti riguarda cittadini provenienti dall'Asia (bengalesi) seguiti da cittadini provenienti dall'Africa (egiziani e tunisini). Sulla tratta del Mediterraneo occidentale sono stati rilevati principalmente algerini seguiti da marocchini e sudanesi. Sulla tratta dell'Africa occidentale la maggior parte degli spostamenti irregolari coinvolgeva cittadini marocchini seguiti da cittadini subsahariani. La rotta del Mediterraneo orientale, seppur non geograficamente posta sul continente africano, vede nigeriani e congolesi tra le nazionalità più rappresentate dopo i siriani.

1.3 Sfollati interni

Il fenomeno degli sfollati interni continua a caratterizzare la regione subsahariana. Secondo l'International Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2022) durante il 2021 ci sono stati 14,1 milioni di nuovi casi di spostamenti forzati che, protraendosi a lungo, **hanno prodotto 27,2 milioni di sfollati interni, il valore più alto finora registrato. Questo trend è trainato dal vertiginoso aumento degli spostamenti forzati a causa di conflitti (11,6 milioni)**. Dei primi dieci paesi che hanno prodotto sfollati interni per conflitti nel mondo, sei sono africani (Repubblica Democratica del Congo/RDC, Etiopia, Nigeria, Sudan, Somalia e Burkina Faso). La maggior parte di questi spostamenti è il risultato di nuove ondate di violenza registratesi in Africa orientale e del consolidamento delle tensioni relative all'area del Sahel e del Lago Chad. **I disastri ambientali hanno prodotto 2,6 milioni di spostamenti forzati nell'Africa subsahariana nel 2021, un valore in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (4,3 milioni)** e dovuto all'incidenza delle alluvioni, più deboli e meno diffuse geograficamente, che sono passate dal 98% al 60% del totale rispetto al 2020. I paesi più interessati da questo tipo di sfollamento sono concentrati nell'Africa orientale (Etiopia e Sudan). Molti cittadini africani attraversano la frontiera per

chiedere e, eventualmente, ottenere protezione internazionale in un paese terzo. Secondo i dati UNHCR relativi al 2021 (2022a) in Africa centro-occidentale l'87% delle persone titolari di protezione internazionale sotto mandato ONU veniva dalla Repubblica Centrafricana, dal Sudan, dalla Nigeria o dal Camerun[2]. Nel caso dell'Africa orientale, l'84% dei titolari proveniva dal Sud Sudan, dalla Repubblica Democratica del Congo, dalla Somalia o dal Sudan[3]. Oltre la metà (59%) dei titolari nell'Africa meridionale proveniva dalla Repubblica Centrafricana o dal Ruanda.

1.4 Reinsediamento

Il ritmo con cui i disastri ambientali e la violenza diffusa alimentano lo sfollamento interno e transnazionale in Africa non permette alle persone di tornare in sicurezza nel proprio territorio di origine e rende fondamentale trovare soluzioni migratorie sostenibili, incluso il reinsediamento, verso paesi terzi. **Nonostante una leggera diminuzione rispetto all'anno precedente, il fabbisogno di reinsediamento stimato in Africa per il 2022 rimane il più alto a livello globale (UNHCR, 2022b).** L'Africa pesa infatti per il 33% sul fabbisogno mondiale coinvolgendo 30 paesi di asilo e rappresentando non solo gruppi storicamente predominanti come congolesi, centrafricani, eritrei, somali e sudanesi, ma anche, a causa dell'instabilità crescente, di persone provenienti da paesi come Etiopia, Ciad, Nigeria e Sud Sudan o di persone che migrano attraverso la regione del Sahel.

Il 2021 è stato caratterizzato dalla ripresa dei reinsediamenti da tutte le regioni del mondo dopo lo stop legato alla pandemia Covid-19 (UNHCR, 2022c). **Circa un terzo delle domande di reinsediamento depositate provenivano da cittadini di paesi africani**, in particolare da rifugiati della Repubblica Democratica del Congo (21% del totale) seguiti da eritrei, sudanesi e somali (tutti al 4%).

1.5 Rimesse

Le rimesse verso l'Africa subsahariana nel 2021 sono aumentate del 14,1% dopo un calo dell'8,1% registrato nel 2020 e hanno raggiunto i 49 miliardi di dollari (Banca Mondiale, 2022). Tale crescita è sostenuta da una forte ripresa delle attività economiche in Europa e negli Stati Uniti. I soli flussi registrati in Nigeria, il più grande paese destinatario della regione, sono aumentati dell'11,2% grazie a politiche volte a riorientare le rimesse verso il sistema bancario. Altri paesi che hanno registrato aumenti considerevoli sono Capo Verde (+23,3%), il Gambia (+31%) e il Kenya (+20,1%). I paesi in cui le rimesse contano maggiormente rispetto al PIL sono il Gambia (27%), il Lesotho (23%), le Comore (19%) e Capo Verde (16%). Le proiezioni per il 2022, che verranno (o

[2] Solo la Repubblica Centrafricana rappresenta il 32% dei titolari.
[3] Solo il Sud Sudan rappresenta il 49% dei titolari.

non verranno) confermate a inizio 2023, indicano che le rimesse aumenteranno del 7,1% grazie sempre al rafforzamento dei canali ufficiali in Nigeria ma anche a causa dell'aumento dei prezzi dei generi alimentari. In altre parole, i migranti probabilmente invieranno più denaro nei paesi di origine come risposta ai forti aumenti dei prezzi dei beni di prima necessità.

Per quanto riguarda l'Africa settentrionale, che sotto il profilo statistico è inclusa nella stessa regione del Medioriente, le rimesse sono cresciute del 7,6% nel 2021, arrivando a 61 miliardi di dollari, trainate dai forti rialzi in Marocco (40%) ed Egitto (6,4%). È interessante notare come alla base di questi rialzi non vi sia solo la migliore congiuntura economica in Europa ma anche l'invio crescente di rimesse dai paesi di transito. **L'Africa subsahariana rimane la regione con il più alto costo per l'invio del denaro, (il 7,8% sull'invio di 200$).** Nonostante questo dato sia in notevole diminuzione rispetto al valore del 2020 (8,2%) resta molto alto rispetto all'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (3% entro il 2030) e considerando le dimensioni delle migrazioni che si verificano all'interno dello stesso continente e delle sue sub-regioni. Il costo dell'invio di denaro nella regione dell'Africa Settentrionale e del Medioriente è sceso al 6,4% alla fine del 2021 dal 6,6% del 2020.

2. Le iniziative europee

2.1 Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato nel 2020 (Commissione europea, 2020a), è il più ampio documento strategico elaborato dalla Commissione europea su questo tema e propone un approccio olistico alla migrazione e alla mobilità dentro e fuori l'UE. Le iniziative rilevanti per la cooperazione con l'Africa includono:

- maggiore cooperazione e rafforzamento delle capacità dei paesi terzi in materia di governance migratoria (incluse le riammissioni) e di lotta al traffico di esseri umani;
- partenariati multilaterali più forti sulla migrazione;
- azioni a sostegno dei rifugiati e degli sfollati e promozione di soluzioni sostenibili e orientate allo sviluppo;
- azioni focalizzate sulle cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti forzati, ad esempio attraverso la lotta alla povertà e alle disuguaglianze, lo sviluppo di opportunità economiche e la promozione della democrazia, la pace, la sicurezza e la buona gover*nance*[4];
- sostegno al reinsediamento e ad altri canali di migrazione regolare.

[4] Tra le azioni della società civile in questo senso è opportuno citare *Bara Ni Yiriwa* (2020-2023), un progetto di cooperazione internazionale di cui ISMU è partner e viene presentato nel capitolo 13 di questo *Rapporto*.

Nel corso del secondo anno di implementazione la Commissione e le altre istituzioni europee hanno lavorato alla definizione di diverse iniziative strategiche che affrontano molti dei temi centrali del Patto, anche in risposta al grande flusso di persone in fuga dall'Ucraina dopo l'invasione da parte della Russia. I paragrafi seguenti offrono un quadro sintetico su quattro iniziative chiave per la cooperazione con i paesi africani relative alle riammissioni e alla reintegrazione, alla lotta al traffico di migranti, agli strumenti finanziari e alla migrazione regolare.

2.2 Facilitazione del rilascio dei visti

Ad aprile 2022 **la Commissione ha proposto di digitalizzare la procedura per ottenere i visti Schengen, sostituendo il visto adesivo e introducendo la possibilità di presentare domande di visto online attraverso la piattaforma europea per i visti** (Commissione europea, 2022a). L'armonizzazione e l'unificazione delle procedure di domanda di visto all'interno dell'area Schengen eviterà il cosiddetto "*visa shopping*" da parte dei cittadini extra-UE che potrebbero essere tentati di presentare una domanda a un paese Schengen che offre un'elaborazione della domanda di visto più rapida rispetto al paese di effettiva destinazione. Questo sistema permetterebbe di richiedere un visto online, pagandolo attraverso un'unica piattaforma indipendentemente dal paese Schengen che si desidera visitare. Sarà la piattaforma a determinare automaticamente quale paese Schengen è responsabile dell'esame di una domanda, in particolare quando il richiedente intende visitare diversi paesi Schengen, e a fornire informazioni aggiornate sui requisiti e le procedure (documenti giustificativi, tassa per il visto etc.). Gli appuntamenti di persona al consolato sarebbero obbligatori solo per coloro che richiedono il visto per la prima volta al fine di raccogliere gli identificatori biometrici.

2.3 Canali di migrazione regolare

Sempre ad aprile 2022 **la Commissione europea (2022b, 2022c) ha proposto alcuni strumenti legislativi rilevanti per lo sviluppo di una politica di migrazione legale, ambiziosa e sostenibile. Uno di questi è la revisione della Direttiva sul permesso unico e la relativa proposta di introdurre una procedura semplificata per ottenere un permesso unico che combini lavoro e soggiorno**. Tale combinazione si ritiene possa rendere il processo più rapido e semplice per i richiedenti e per i datori di lavoro, consentendo ai richiedenti di presentare una domanda sia da paesi terzi che da Stati membri, rafforzando le garanzie per la parità di trattamento e tutelando i migranti dallo sfruttamento sul lavoro. Un secondo strumento chiave è la revisione della Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo che faciliterà l'acquisizione di questa tipologia di status nell'UE, semplificando le condizioni di ammissione (ad esempio consentendo il cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri). La revisione consoliderà i diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro fa-

miliari facilitando il ricongiungimento familiare e la mobilità intra-UE[5]. **I partenariati per i talenti** (*Talent Partnership*) sono uno degli aspetti chiave della dimensione esterna del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo (Ibid.). Annunciati nel 2021, **mirano a rafforzare la cooperazione tra l'UE, gli Stati membri e i paesi partner e a promuovere la mobilità internazionale del lavoro e lo sviluppo dei talenti in modo circolare e reciprocamente vantaggioso**. Rappresenteranno la base e il sostegno finanziario del quadro politico globale per coinvolgere i paesi partner strategici in diversi aspetti della gestione delle migrazioni, in particolare il rimpatrio e le riammissioni nonché la prevenzione delle partenze irregolari.

Come indicato nel Nuovo Patto, anche lo sviluppo di percorsi legali dovrebbe contribuire alla riduzione della migrazione irregolare. **I partenariati per i talenti dovrebbero combinare il sostegno diretto ai programmi di mobilità per il lavoro o la formazione con lo sviluppo delle capacità e l'investimento nel capitale umano, compreso lo sviluppo delle competenze, l'istruzione e la formazione professionale e l'attuazione di programmi di scambio basati sul lavoro.** In tal senso, mirano a generare benefici per i paesi partner, gli Stati membri, le comunità imprenditoriali di entrambe le parti e gli individui che beneficiano dei partenariati. In linea con la cooperazione bilaterale dell'UE con i paesi partner, dovrebbero favorire lo sviluppo economico delle comunità di origine, promuovere gli obiettivi di sviluppo più ampi dei paesi partner chiave e rafforzare le opportunità per i loro cittadini. Allo stesso tempo, dovrebbero contribuire a far fronte alle carenze in alcuni settori del mercato del lavoro degli Stati membri e aiutare la comunità imprenditoriale di entrambe le parti a sviluppare le competenze richieste. Dovrebbero trasformare il rischio di fuga di cervelli dai paesi partner in un "guadagno" di cervelli per tutti i partner, a vantaggio di coloro che sono coinvolti poiché accedono a nuove opportunità di formazione, esperienze professionali e studi aggiuntivi o istruzione e formazione professionale sviluppati nell'UE o nei loro paesi di origine.

Come primo passo la Commissione ha dichiarato di voler avviare i primi partenariati per i talenti con i partner nordafricani, in particolare Egitto, Marocco e Tunisia. Il lavoro sui partenariati si baserà sui progetti pilota di successo sviluppati in passato con tali partner[6], ampliandone la portata e il livello di ambizione, accompagnandoli con un quadro di cooperazione più ampio, da definire con gli Stati membri e i rispettivi paesi partner, e mobilitando nel processo tutti gli *stakeholder* interessati. Questo approccio alla cooperazione rafforzata sulla gestione della migrazione potrebbe portare al lancio di Talent Partnerships con altri paesi partner in Africa e in Asia quali, Senegal, Nigeria, Pakistan e Bangladesh.

Parallelamente alle *Talent Partnership*, **la Commissione ha proposto di istituire il *Talent pool*, la prima piattaforma a livello europeo di incon-**

[5] Per una analisi di questi strumenti legislativi si veda anche il capitolo 11 di questo *Rapporto*.
[6] Come i progetti pilota THAMM tra Germania, Belgio e Francia con Marocco, Tunisia, Egitto; PALIM tra Belgio e Marocco; HOMER tra Francia, Marocco, Egitto e Tunisia; YGCA tra Spagna e Marocco; MENTOR 2 tra Italia, Marocco e Tunisia; MOVE_GREEN tra Spagna e Marocco e WAFIRA tra Spagna e Marocco.

tro domanda-offerta (*matchmaking*) per rendere l'UE più attraente per i cittadini di paesi terzi in cerca di opportunità e aiutare i datori di lavoro a trovare i talenti di cui hanno bisogno. Il portale web, che permetterà ai candidati di iscriversi, sarà lanciato nel corso del 2023. Tuttavia, per rispondere all'urgente necessità di facilitare l'accesso al mercato del lavoro per i nuovi arrivati dall'Ucraina, la Commissione ha lanciato un'iniziativa pilota dedicata in particolare ai cittadini ucraini e ai loro familiari. Nello specifico, l'iniziativa intende mappare e abbinare le competenze e le qualifiche dei beneficiari di protezione temporanea con potenziali datori di lavoro a livello locale o in un altro Stato membro dell'UE, tenendo conto delle esigenze specifiche dei richiedenti. I cittadini qualificati provenienti da paesi esterni all'UE interessati a lavorarvi potranno registrarsi sul portale web ed essere ammessi al pool di talenti dell'UE sulla base dei livelli di competenze specifici o altri criteri pertinenti.

2.4 Cooperazione con i paesi terzi

Nel corso del 2022 l'Unione europea ha rafforzato la propria cooperazione in materia di migrazione con diversi paesi africani.

In Niger questo rafforzamento ha portato all'avvio di un partenariato operativo per contrastare il traffico di migranti su una rotta particolarmente battuta (Commissione europea, 2022d). Il Niger si trova infatti nel cuore del Sahel ed è da decenni paese di destinazione e crocevia dei flussi migratori verso l'Africa settentrionale/occidentale e verso l'UE. Alla luce della partecipazione fruttuosa del paese al programma di evacuazione e ritorno dei migranti bloccati in Libia, le due parti hanno voluto programmare una serie di azioni che permettano di adattare il partenariato all'evoluzione del fenomeno migratorio e del contesto nigerino basandosi su pratiche di successo come quella della squadra investigativa congiunta (JIT) in Niger finanziata dall'UE e in cui funzionari degli Stati membri dell'UE in Niger lavorano congiuntamente per bloccare il business dei trafficanti di esseri umani e delle reti criminali. Saranno inoltre lanciate nuove campagne di informazione e sensibilizzazione, che spieghino i rischi della migrazione irregolare e del traffico di migranti, oltre a definire possibili alternative. L'accordo operativo tra Frontex e il Niger firmato nel 2022 sosterrà le autorità nigerine per quanto riguarda il controllo integrato delle frontiere, rafforzando la gestione del rischio e le capacità di valutazione al fine di facilitare i legittimi attraversamenti delle frontiere e combattere la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera (Frontex, 2022b)

L'Unione europea ha avuto scambi bilaterali anche con il Marocco (Commissione europea, 2022e), un paese non solo storicamente strategico per la politica migratoria europea ma anche sotto la lente dell'opinione pubblica a seguito della morte di decine di migranti alla frontiera con la Spagna[7]. I due partner hanno messo in luce i positivi risultati della loro coope-

[7] Morocco/Spain: *Horrific Migrant Deaths at Melilla Border, Human Rights Watch*, 29/06/2022, disponibile in: https://www.hrw.org/news/2022/06/29/morocco/spain-horrific-migrant-deaths-melilla-border.

razione, basata sulla responsabilità condivisa in materia di migrazione, e hanno deciso di rinnovare la loro collaborazione per contrastare le reti di trafficanti di esseri umani, in particolare a seguito dell'emergere di nuovi metodi estremamente violenti adottati da tali reti. Il nuovo partenariato operativo riguarderà, in particolare, il sostegno alla gestione delle frontiere, il rafforzamento della cooperazione di polizia (comprese le indagini congiunte), la sensibilizzazione sui pericoli della migrazione illegale e la cooperazione rafforzata con le agenzie europee che si occupano di affari interni.

2.5 Global Gateway

Un'azione incentrata sulle cause profonde della migrazione è stato il Global Gateway (Commissione europea, 2021), la nuova strategia dell'UE per promuovere collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nel digitale, nell'energia e nei trasporti e rafforzare i sistemi sanitari, educativi e di ricerca in tutto il mondo. L'iniziativa è il risultato della concertazione di diverse istituzioni sotto il cosiddetto "approccio Team Europe" e coinvolge l'UE, gli Stati membri con le istituzioni finanziarie e di sviluppo, tra cui la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. È il proseguo della strategia europea di mobilitazione del settore privato nella cooperazione internazionale, già sperimentata con il Piano europeo per gli investimenti esterni (Commissione europea, 2016) al fine di sfruttare gli investimenti per un impatto incisivo sullo sviluppo dei paesi di origine dei migranti.

Il Global Gateway attinge dai nuovi strumenti finanziari forniti dal quadro pluriennale dell'UE 2021-2027, in particolare lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI, sezione "Europa globale"), lo Strumento di preadesione (IPA) III, Interreg, InvestEU e il programma di ricerca e innovazione HorizonEurope. **La diversità di strumenti finanziari permetterà di sfruttare gli investimenti pubblici e privati in aree prioritarie. In particolare, il Global Gateway permetterà di mobilitare 300 miliardi di euro in progetti infrastrutturali tra il 2021 e il 2027 e in 5 aree prioritarie: digitale, clima ed energia, educazione e ricerca, salute e traporti**.

L'iniziativa è stata lanciata ufficialmente durante il Summit tra Unione africana e Unione europea (AU-EU, 2022) tenutosi nel febbraio 2022 dopo diversi ritardi dovuti alla pandemia Covid-19. Il summit ha rafforzato le linee di cooperazione tra i due blocchi di paesi focalizzandosi su aspetti interconnessi quali pace e sicurezza, sviluppo sostenibile e mobilità. In particolare, i partner si sono impegnati a collaborare per promuovere ulteriormente lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale, per governare i flussi migratori in modo ottimale (migrazione regolare e irregolare, lotta al traffico di esseri umani, ritorni e rimpatri) e per sostenere economie verdi e inclusive attraverso l'educazione e il mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

AU-EU (2022), *6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030*, joint conclusions, disponibile in: https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf.

Banca Mondiale (2022), *Remittances to Reach $630 billion in 2022 with Record Flows into Ukraine* [comunicato stampa] 11/05, disponibile in: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine.

Commissione europea (2016), *Communication Strengthening European Investments for jobs and growth: Towards a second phase of the European Fund for Strategic Investments and a new European External Investment Plan*, COM(2016)581.

Commissione europea (2020), *Comunicazione Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, 23.09.2020, COM(2020) 609 final.

Commissione europea (2021), *Global Gateway: up to €300 billion for the European Union's strategy to boost sustainable links around the world* [comunicato stampa] 1.12.022, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433.

Commissione europea (2022a), *Proposal for a regulation amending as regards the digitalisation of the visa procedure*, 27.4.22, COM(2022) 658 final.

Commissione europea (2022b), *Comunicazione Attrarre competenze e talenti nell'UE,* 27.4.2022, COM(2022) 657 final.

Commissione europea (2022c), *Questions and Answers – Attracting skills and talent to the EU* [comunicato stampa] 27.04.2022, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_2655.

Commissione europea (2022d), *Strengthening cooperation in the fight against migrant smuggling: the European Union and Niger launch operational partnership to tackle migrant smuggling* [comunicato stampa] 15.05.2022, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4536.

Commissione europea (2022e), *Joint press release: European Commission and Morocco launch renewed partnership on migration and tackling human smuggling networks* [comunicato stampa] 8.07.2022, disponibile in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4388.

Frontex (2022a), *EU's external borders in July: Increased number of crossings on the Central Mediterranean* [comunicato stampa] 12.08.2022, disponibile in: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-july-increased-number-of-crossings-on-the-central-mediterranean-vCtsyr.

Frontex (2022b), *Frontex signs Working Arrangement with EUCAP Sahel Niger* [comunicato stampa] 15.07.2022, disponibile in: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-signs-working-arrangement-with-eucap-sahel-niger-R8bj2Z.

IDMC (2022), *Global Report on Internal Displacement,* disponibile in: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf.

McAuliffeM., Triandafyllidou A. (eds.) (2022), *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration (IOM), Geneva.

UNDESA - United Nations Department Economic of Economic and Social Affairs (2020), *International Migrant Stock 2020* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2020), disponibile in: https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock.

UNHCR (2022a), *Refugee Data Finder* [database], disponibile in: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/.

UNHCR (2022b), *2023 Projected Global Resettlement Needs 2023*, disponibile in: https://www.unhcr.org/62b18e714.

UNHCR (2022c), *Resettlement at a glance, January-December 2021*, Factsheet, disponibile in: https://www.unhcr.org/620b99ee4.pdf.

Parte quinta
Approfondimenti

13. Stakeholder multidimensionali: il ruolo della diaspora tra integrazione locale e cooperazione internazionale

Marta Lovison, Luca Merotta e Susanna Owusu Twumwah

1. Introduzione

Le diaspore negli ultimi decenni sono state considerate fondamentali nell'ambito dell'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG) e nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. In particolare, esse rappresentano degli agenti essenziali nella costruzione di percorsi di integrazione e inclusione ma anche di ponti naturali fra paesi terzi e paesi d'origine.

Il ruolo delle diaspore è inoltre riconosciuto, in Italia, nell'ambito dell'integrazione, nonostante non ci siano ancora un quadro normativo e/o uno schema operativo chiaro. Questo ha come conseguenza che le diaspore non vengono sempre coinvolte a livello locale e nazionale nella definizione delle politiche e nella gestione dei processi politici e sociali e ciò ha un grande impatto sui migranti neoarrivati.

Fondazione ISMU ha negli anni coinvolto le diaspore e le nuove generazioni in processi di integrazione, attraverso progetti come *NEAR – NEwly ARrived in a common home* (di cui parleremo meglio in seguito), *InsideAut*, un progetto di integrazione partecipativa che ha visto come protagonisti una rete di associazioni di nuove generazioni, o ancora il progetto *Cooperazione tra Italia ed El Salvador*

in tema di migrazione e inclusione socio-economica[1]. Tali progetti dimostrano **come le diaspore nei processi di integrazione possano avere un ruolo di *empowerment* per i neoarrivati supportando il loro inserimento in Italia attraverso delle competenze professionali ancorate a un'esperienza migratoria consolidata e protratta nel tempo**.

Le diaspore sono portatrici di un **capitale culturale** (incluse le conoscenze del territorio di provenienza), settoriale (sugli ambiti lavorativi di specializzazione) e trasversale al fine di migliorare le condizioni di vita delle proprie comunità, e di impiegare il proprio **capitale sociale**, in grado di avvicinare i neoarrivati ad una rete territoriale attiva e competente, in base alle esigenze, attraverso l'azione della comunità di riferimento.

Perché questo potenziale possa essere fruttuoso è necessario coinvolgere le diaspore a partire dall'esigenza di instaurare un rapporto di fiducia, tramite per esempio un sistema di valori e obiettivi comuni tra i vari *stakeholder* dell'integrazione, così da poter individuare necessità e soluzioni innovative su cui agire in maniera complementare.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, invece il quadro operativo è più chiaro. Si inizia a diffondere l'idea, in maniera più concreta e indistinta, che il ruolo delle diaspore in Italia sia estremamente importante, soprattutto a partire dal 2014 grazie alla legge n. 125 (Disciplina generale sulla Cooperazione Internazionale per lo Sviluppo). Ciò non significa che le diaspore non fossero già precedentemente incluse in progetti di cooperazione italiana. Al contrario, la legge contribuisce, in modo semplice ma simbolicamente molto importante, a attribuirle un ruolo formale e a consolidare l'idea che le diaspore siano *nuovi* attori di cooperazione allo sviluppo al pari di altre organizzazioni della società civile. Il sistema della cooperazione italiana si è adeguato alla legge, rivolgendo un'attenzione particolare al coinvolgimento delle diaspore in tutte le fasi di progettazione.

I dati economici restituiscono un quadro di grande entusiasmo in riferimento al binomio migrazione-sviluppo, a dimostrazione che essa rappresenta di per sé uno strumento di sviluppo globale. Tuttavia, recenti studi evidenziano come il ruolo delle diaspore vada ben oltre alle rimesse economiche (Merotta, 2022) e si strutturi anche in altre tipologie di contributi, come a esempio le rimesse sociali. Il peso delle rimesse economiche continua a essere visibile e misurabile se analizzato tramite canali ufficiali di *money transfer* ed è senz'altro più facile tracciare gli effetti positivi o negativi sui nuclei familiari delle diaspore nei paesi d'origine e anche sulle piccole realtà dove parte delle rimesse sono investite. Compito più arduo è invece valutare le rimesse sociali, ovvero comprendere il peso strutturata delle *soft skills*, delle competenze professionali, sociali e interpersonali apprese dalle diaspore in quel viaggio circolare che è la migrazione.

[1] Per conoscere meglio questi progetti si veda: https://www.ismu.org/progetto-inside-aut-reti-e-sentieri-verso-lintegrazione/; https://www.ismu.org/progetto-cooperazione-tra-italia-ed-el-salvador-in-tema-di-migrazione-e-inclusione-socio-economica/. *Per quanto riguarda il progetto Cooperazione tra Italia ed El Salvador in tema di migrazione e inclusione socio-economica* si veda https://www.ismu.org/progetto-cooperazione-tra-italia-ed-el-salvador-in-tema-di-migrazione-e-inclusione-socio-economica/ e Caselli (2021).

Riconoscere e valorizzare queste ultime può creare opportunità di sviluppo per i paesi di destinazione e per i paesi d'origine attraverso processi di cooperazione allo sviluppo.

È importante, in ultima istanza, sottolineare **che le diaspore non possono essere analizzate come gruppi omogenei e che il loro coinvolgimento potrebbe non avvenire attraverso organizzazioni riconosciute, e che occorre valorizzare anche personalità o gruppi non formali e possibilmente riconosciuti, in termini di valore, dalla comunità stessa**.

Le esperienze sul campo nell'ambito dei progetti *NEAR* e *Bara Ni Yiriwa* dimostrano come Fondazione ISMU nel corso degli anni abbia mantenuto vivo l'interesse a coinvolgere attivamente le diaspore nella dimensione esterna e interna della circolarità migratoria. I risultati presentati nel presente capitolo intendono arricchire il dibattito accademico e sociale fornendo, alcuni esempi concreti di quanto sia importante coinvolgere gli *stakeholder* diasporici nei processi di sviluppo e integrazione.

1.1 Le diaspore: figli e figlie di un viaggio circolare chiamato migrazione

Un approccio superficiale al tema della migrazione potrebbe portare ad analizzare le migrazioni e le diaspore in maniera distinta e separata. L'incapacità di leggere le migrazioni stesse come un fenomeno circolare induce gli Stati a non comprendere la potenzialità dei fenomeni migratori e il ruolo determinante delle *diaspore*.

Negli anni recenti la comunità internazionale, spinta da processi globali come il Global Compact (infra par. 1.2) ha iniziato ad adottare un approccio comune alla migrazione in tutte le sue dimensioni, al fine di ottimizzarne i benefici complessivi valutandone criticamente anche i rischi e le sfide. **Pensare ad un approccio circolare significa interessarsi, studiare e promuovere delle politiche, azioni e progetti che tengano in considerazione le condizioni degli individui nei paesi d'origine, transito, destinazione e di nuovo d'origine in un'ottica di ritorno**. In questo approccio circolare non possono che trovare una menzione di spicco le diaspore in quanto soggetti transnazionali in grado di essere ponti naturali fra due o più mondi.

Chi sono però questi soggetti transnazionali? Il termine diaspora, dal greco antico **"dispersione" di un popolo** riferito alle popolazioni che per varie ragioni erano/sono costrette a lasciare il paese d'origine. La Diaspora per antonomasia è quella ebraica nel mondo antico, altre diaspore storiche sono per esempio quella armena e quella africana (quest'ultima legata alla tratta delle persone schiavizzate dall'Africa).

In era modera il termine si riferisce semplicemente a gruppi di persone che vivono in un paese diverso da quello originario che hanno lo stesso *background* migratorio. È importante sottolineare che, poiché il termine è spesso legato a eventi storici violenti, non sempre è accettato dalle varie comunità. Più recentemente (Safran, 1991, 2007; Cohen, 2008) **vari gruppi sono stati definiti**

“diaspore” in base a fattori quali un’esperienza migratoria in una regione periferica specifica, un mito collettivo della patria originale, un sentimento parziale di alienazione nella società ospitante, una vicinanza emotiva alla patria come una casa e il mito del ritorno (ovvero il desiderio di tornare nel paese d’origine con condizioni migliori). Le diaspore inoltre mantengono un legame costante con la patria, diventano centri indipendenti di creazione culturale continuando a tramandare degli etno-simboli, costumi e narrazioni del paese di origine e, infine, mantengono relazioni culturali, religiose, economiche e politiche con la patria che si riflettono in modo significativo nelle loro istituzioni quotidiane.

1.2 Le diaspore nella Cooperazione italiana

Le diaspore sono inoltre chiamate dalle istituzioni che fanno parte del sistema della Cooperazione italiana a contribuire in maniera innovativa al raggiungimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs), soprattutto alla luce del Global Compact on Migration, lo strumento con cui le Nazioni Unite intendono armonizzare l’approccio degli Stati membri firmatari alla *governance* migratoria globale. L’obiettivo 19 del Compact, in particolare, è quello di “creare le condizioni affinché i migranti e le diaspore contribuiscano pienamente allo sviluppo sostenibile in tutti i paesi” (Nazioni Unite, 2018).

Il coinvolgimento delle diaspore in Italia è tutelato e promosso dal già citato quadro normativo italiano ed è stato concretamente supportato tramite **la creazione del Summit Nazionale delle Diaspore[2], un progetto che dal 2017 ha informato e formato le associazioni delle diaspore sulle possibilità di partecipare alla Cooperazione italiana tramite canali ufficiali e discutendo della possibilità di ottenere i requisiti per entrare a far parte dell’elenco degli enti finanziabili dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione italiana** (AICS). È infatti del 2020 la notizia che la prima associazione delle diaspore è stata iscritta all’elenco OSC[3].

Il team del Summit è caratterizzato da una forte presenza diasporica e ha organizzato conferenze, workshop e percorsi di formazione anche per coinvolgere il settore privato, favorevole a investire in business solidali o ecosostenibili. Ad oggi il Summit ha stimolato tutti i maggiori *stakeholder* italiani a includere le diaspore nei partenariati e in tutte le fasi di progettazione. Fra i risultati più importanti vi è la mappatura delle organizzazioni di diaspore attive nella cooperazione allo sviluppo[4] e un manuale delle diaspore nella cooperazione allo sviluppo italiana[5]. **Tra i tanti obiettivi attualmente perseguiti vi è anche**

[2] https://summitdiaspore.org/.
[3] *Elenco OSC: iscritta la prima associazione delle* Diaspore, disponibile in: https://www.aics.gov.it/2021/62483/ (29/09/2022).
[4] https://summitdiaspore.org/database/.
[5] Summit Nazionale delle Diaspore (2020).

quello di cambiare la percezione della migrazione nella narrazione collettiva italiana, sostenendo anche le diaspore nella partecipazione politica, economica e sociale del paese. Il progetto è attualmente alla sua terza fase in cui i partner lavoreranno per supportare la costituzione di un Forum Nazionale delle Diaspore, anche nell'ottica di rispondere all'obiettivo di promuovere la presenza delle diaspore nei processi istituzionali.

Nei paragrafi seguenti proveremo ad approfondire questi due temi, ossia il ruolo delle diaspore nei processi di integrazione nei paesi di migrazione e quello di cooperazione e sviluppo nei paesi di origine, a partire da due esperienze concrete sviluppate da Fondazione ISMU: i progetti *NEAR – NEwly ARrived in a common home* e *Bara Ni Yriwa*. ISMU infatti, da sempre, si configura come un organismo di ricerca e di intervento, che implementa studi e riflessioni sui diversi temi che caratterizzano le migrazioni a partire da esperienze sul campo e dall'analisi di dati empirici emergenti proprio dagli interventi realizzati.

2. La diaspora come moltiplicatore di integrazione: il progetto *NEAR*[6]

NEAR – NEwly ARrived in a common home[7] è un progetto europeo che mira a **favorire l'orientamento sociale dei migranti neoarrivati durante il loro insediamento nei paesi di accoglienza**. Finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), *NEAR* attiva un processo di fiducia reciproca, conoscenza e trasferimento interculturale tra migranti e comunità locali, costruendo un senso di appartenenza a "una nuova casa comune".

Il progetto è **fortemente sensibile al contesto territoriale e offre un approccio unico all'integrazione** in quattro aree target (Lisbona, Nicosia, Perugia, Milano), rivolgendosi a diversi gruppi di migranti beneficiari e combinando molteplici tipologie di attività: rafforzamento delle capacità e responsabilizzazione degli stakeholder diasporici, sostegno nell'accesso ai servizi e all'ingresso nel mercato del lavoro per i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale, sostegno nell'inclusione dei bambini neoarrivati e rafforzamento dell'orientamento scolastico e delle opportunità per gli studenti universitari neoarrivati.

NEAR è coordinato da Fondazione ISMU (Italia) e realizzato in collaborazione con Tamat ONG (Italia), CARDET ONG (Cipro), AIDGLOBAL (Portogallo) e Università Cattolica del Sacro Cuore - Campus di Milano (Italia).

Il **rafforzamento delle capacità**, l'**empowerment** e il **networking** degli **stakeholder diasporici** (denominati "agenti della comunità, "Community Agents – CA" in inglese) **svolgono un ruolo centrale nell'approccio *NEAR***. In particolare, il progetto ha inteso creare o ampliare il capitale culturale (cono-

[6] Questo paragrafo rielabora evidenze raccolte da Giorgia Papavero, Alessandra Barzaghi, Giulia Landi e Luca Merotta (Fondazione ISMU).

[7] https://nearproject.eu/en/ e https://www.ismu.org/progetto-near-newly-arrived-in-a-common-home/.

scenza) e sociale (contatti) così da permettere ai CA di operare facilmente ed efficacemente nell'integrazione dei neoarrivati.

Dopo quasi due anni di implementazione, Fondazione ISMU ha avuto modo di modellizzare il lavoro fatto con le diaspore al fine di condividere esperienze, strumenti, conoscenze e pratiche con organizzazioni, professionisti e altri gruppi interessati e di responsabilizzare le comunità della diaspora come attori per l'integrazione a livello locale dei migranti neoarrivati. Di seguito si riportano i principali risultati che ad oggi costituiscono "l'approccio *NEAR*".

2.1 La dimensione diasporica nella selezione dei territori e degli attori target

Lavorando su percorsi di inclusione è necessario adottare un approccio che permetta di produrre capitale sociale attraverso l'attivazione di reti di relazioni. L'idea di fondo è che l'aspetto relazionale-sociale funga da collante per tenere insieme i fattori per il raggiungimento di una condizione di autonomia e soddisfacimento personale. È indispensabile a tal fine **lavorare con le reti di prossimità**; in questo modo è infatti possibile:

- avviare un confronto tra persone vicine per l'individuazione di bisogni concreti;
- ascoltare i bisogni di chi è vicino, portando all'attivazione e all'impegno;
- costruire relazioni solide che perdurino nel tempo.

In quest'ottica, per l'avvio del percorso di coinvolgimento dei CA, *NEAR* ha identificato l'area milanese in cui la presenza straniera è maggiormente significativa e quindi **dove è più probabile che ci sia necessità di accogliere e inserire neoarrivati e dove il lavoro dei CA nell'orientamento ai servizi disponibili potesse essere più utile**.

I partner di progetto hanno condotto una ricerca sull'esistenza di diverse istituzioni e realtà del privato sociale utili per la realizzazione dell'intero progetto e, in primis, per l'accoglienza dei neoarrivati. Questa ricognizione ha permesso di scegliere come area di intervento il Municipio 2, in particolare la zona circostante i binari della Stazione Centrale. Questa zona è particolarmente significativa per i migranti appena giunti a Milano poiché rappresenta un luogo fisico e simbolico di transito e movimento e, di conseguenza, molto ricca di servizi per l'accoglienza.

Partendo dai contatti forniti dai vari enti locali, **i partner hanno individuato i CA sia nell'ambito di gruppi e associazioni già organizzate e formalizzate**, al cui interno erano presenti profili di persone molto attive, sia singole persone che per caratteristiche personali, interessi e professionalità connesse all'integrazione dei migranti avessero un ruolo importante con i connazionali sul territorio di riferimento. In questa selezione si è scelto di coinvolgere sia uomini che donne in quanto **la variabile di genere è importante nell'attività di accoglienza e supporto nell'orientamento ai servizi del territorio**.

2.2 Coinvolgimento e co-progettazione del rafforzamento delle capacità

Una volta individuati i soggetti con ruoli chiave nelle proprie comunità, i partner hanno organizzato momenti conoscitivi con ognuno. Si è trattato sia di colloqui individuali (in presenza e a distanza) sia di scambi informativi e conoscitivi con l'intero team dell'eventuale associazione di riferimento.

In base alle disponibilità, nel caso milanese si è costituito il gruppo definitivo di 15 CA e individuato come giorno più adatto per il primo tavolo di co-progettazione un sabato mattina, giorno della settimana particolarmente utile per venire incontro alle esigenze e agli impegni personali e lavorativi dei partecipanti. La scelta della sede, collocata vicino alla Stazione Centrale, per lo svolgimento del tavolo, ha permesso a ISMU di calarsi subito nel contesto territoriale di riferimento per le attività del progetto e garantire una buona raggiungibilità per tutti, grazie alla copertura capillare del trasporto pubblico.

Il tavolo di co-progettazione è stato un momento fondamentale per l'implementazione di *NEAR* secondo la sua logica fortemente partecipativa. I CA hanno infatti avuto l'opportunità di capire meglio quali fossero gli obiettivi del progetto comunicando, contestualmente, **quali fossero le carenze conoscitive nelle comunità di riferimento per quanto riguarda gli attori, le procedure e le opportunità di integrazione a livello locale.** Nel contempo hanno potuto dare un indirizzo specifico alle modalità di insegnamento perché rispondessero il più possibile ai loro bisogni e, alle abitudini delle loro comunità, dando così maggiore sostenibilità al trasferimento di conoscenze.

2.3 Implementazione della formazione

I contenuti emersi nei tavoli di coprogettazione sono stati organizzati in gruppi tematici affini, dando priorità ai temi più urgenti, soprattutto per il poco tempo a disposizione. Nella scelta dei formatori e delle formatrici, ISMU ha stabilito di ingaggiare persone che operassero nei servizi pubblici e/o del terzo settore. L'intento era infatti quello di **fornire ai CA non solo aggiornamenti sul funzionamento dei servizi di integrazione, ma anche la possibilità di avere riscontri e risposte a problematiche concrete e reali che i formatori sono soliti trattare nel loro lavoro quotidiano**.

La scelta dei luoghi in cui svolgere le lezioni è stata fatta in quest'ottica, **organizzando gli incontri direttamente presso le sedi di alcuni servizi del territorio di riferimento, con l'obiettivo di creare un'occasione di conoscenza reciproca e diretta con gli operatori e degli stessi spazi.** In tutti gli incontri è stato creato un momento informale, di coffee break o di pranzo insieme, per consentire ai partecipanti e ai formatori di interagire tra loro e conoscersi meglio. Questi accorgimenti hanno permesso di sviluppare il capitale sociale non solo con gli operatori ma anche tra gli stessi CA.

I gruppi tematici erano tre:

- MODULO 1 – Legislazione. Visti, ricongiungimento, richiesta protezione internazionale, conversione permessi di soggiorno (studio/lavoro; asilo/sussidiaria/speciali-lungo periodo), cittadinanza, residenza, sistema di accoglienza).
- MODULO 2 – Servizi. Servizi di supporto di base, lavoro (orientamento – tirocinio, borse lavoro, servizio civile), casa, scuola e formazione, iscrizioni, documenti necessari, sistema scolastico, percorsi extrascolastici, identità e plurilinguismo, salute (malattie, gravidanza, prevenzione, alimentazione, certificazione invalidità).
- MODULO 3 – Co-creazione di una mappa del quartiere. Questo modulo, impostato dall'agenzia di comunicazione del progetto, ha previsto in primis un tour guidato nel quartiere di riferimento con sosta nei luoghi più significativi con il supporto di una referente della principale associazione di quartiere, attiva da anni nella zona, per la sua valorizzazione e riqualificazione. Questo ha permesso ai CA di ripercorrere zone già conosciute, scoprendo però anche luoghi nuovi, alcune curiosità e la loro storia, facendoli entrare più in sintonia con l'anima del territorio. Il lavoro successivo è stato realizzato presso la sede di Fondazione ISMU e ha riguardato la sistematizzazione delle informazioni e suggestioni esperite nel corso del tour nel quartiere e la narrazione delle esperienze più emozionanti dei CA in relazione al loro vissuto di migranti in una nuova città.

2.4 Coinvolgimento continuo degli stakeholder diasporici

I CA hanno mostrato fin da subito grande interesse per la formazione proposta, sono stati sempre presenti e hanno portato elementi di spunto da condividere col gruppo. È stato chiesto loro di esprimersi sempre in modo molto spontaneo per portare testimonianze, raccontare attività e iniziative svolte per i propri connazionali, dare suggerimenti sullo stesso percorso formativo e sulle altre attività del progetto. Alcuni di loro saranno coinvolti direttamente in altri laboratori del progetto (es. con richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e con minori a scuola), tenendoli quindi ancorati al programma nel suo insieme. **Il loro ruolo è stato fondamentale nell'individuazione di alcuni beneficiari di questi laboratori, ampliando la rete di contatti e proponendo iniziative e attività in collaborazione con le loro associazioni**.

2.5 Co-creazione della campagna di comunicazione e degli strumenti per un'inclusione efficace dei neoarrivati

Il coinvolgimento dei CA si è rivelato essenziale non solo nell'intercettare e accompagnare i migranti che si rivolgono alla propria comunità di appartenenza al loro arrivo in Italia, ma anche **nella costruzione di eventuali strumenti per la comunicazione con e per i migranti neoarrivati**. Come già ricordato, un momento specifico della formazione dei CA è consistito nel racconto di esperienze emotive in relazione al loro vissuto di migranti nella città. I CA hanno partecipato a questa attività con grande entusiasmo e da subito hanno mostrato curiosità, voglia di partecipare e *team work*, dando spunti preziosi che hanno permesso di creare le basi per un'azione di comunicazione per i migranti neoarrivati a Milano.

Punto chiave di questo approccio comunicativo è stato quello di **mettersi a disposizione per primi come protagonisti delle attività di comunicazione, assicurandosi che la loro esperienza venisse trasmessa ad altre persone**. I CA hanno infatti descritto luoghi a loro cari e significativi nel proprio percorso di integrazione in città. L'aspetto più interessante è stata la scoperta delle loro emozioni in relazione a determinati luoghi della città, spesso connessi a ricordi del paese d'origine.

La comunicazione basata sulle emozioni e sulla creazione di prodotti come video, foto, audio e mappe interattive a partire da sentimenti e ricordi dei CA, **permette di superare l'ostacolo linguistico, quasi sempre presente nel momento di primo approdo in un nuovo paese e in una nuova città.** La partecipazione diretta dei CA nelle attività di comunicazione, mettendo a disposizione il proprio vissuto, permette quindi di fornire suggestioni di immediata comprensione, al di là della lingua madre e/o conosciuta.

3. La diaspora come catalizzatore di sviluppo nei paesi di origine: il progetto *Bara Ni Yiriwa*

Il progetto *Bara Ni Yiriwa – Lavoro e sviluppo in Mali*[8], che vede Fondazione ISMU impegnata in un ampio partenariato guidato dalla ONG Tamat, intende **contribuire allo sviluppo socio-economico e alla creazione di opportunità di lavoro dei cittadini maliani** nel Cercle di Kati, in particolar modo di rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni, migranti, apolidi residenti, con un focus specifico sul target di donne e giovani.

A tale scopo, il progetto si articola attorno a due obiettivi specifici: **accrescere le opportunità di impiego e autoimpiego rafforzando le competenze e le capacità professionali** dei beneficiari nel settore agricolo, artigianale (fabbri ed idraulici) e nello sviluppo di microimprese; **stimolare lo sviluppo econo-**

[8] https://www.ismu.org/progetto-bara-ni-yiriwa-lavoro-e-sviluppo-in-mali/.

mico locale attraverso la partecipazione della diaspora maliana in Italia.

Proprio al fine di rendere effettiva la partecipazione diretta della diaspora maliana nel processo di sviluppo e co-sviluppo che auspica il progetto, **il partenariato di *Bara Ni Yiriwa* vede il coinvolgimento sostanziale dell'Haut Conseil des Maliens d'Italie** (Alto Consiglio dei Maliani in Italia)[9]. La collaborazione tra Alto Consiglio e Fondazione ISMU è stata essenziale per la realizzazione della ricerca prevista dal progetto e per le attività di formazione e accompagnamento degli investimenti dei maliani nel loro paese di origine.

La ricerca aveva proprio l'obiettivo di ricostruire le storie di vita e le esperienze della diaspora maliana in Italia nella consapevolezza che il contributo che questa può apportare allo sviluppo del Mali non riguardi solo rimesse, investimenti o altri tipi di capitale economico ma anche il trasferimento di capitale culturale (conoscenze/competenze settoriali e trasversali) e di capitale sociale (contatti)[10].

Allo scopo di approfondire questi aspetti e il potenziale ruolo delle diaspore nei processi di co-sviluppo, sono state realizzate 40 interviste semi strutturate e 10 *focus group* che hanno indagato il percorso migratorio, il rapporto con il paese di origine e, appunto, gli scambi economici (rimesse e investimenti), culturali e sociali attivi.

3.1 Il ruolo delle rimesse nei progetti migratori

La ricerca conferma come **il rapporto con il paese di origine sia il principale motore delle rimesse**. Tutte le persone intervistate mantengono rapporti transnazionali con il Mali e questo vale sia per i "primo-migranti" che per i discendenti. È interessante notare, soprattutto, come **il rapporto con il paese di origine e con i connazionali sia estremamente ramificato e si articoli non sono nel rapporto con famigliari più o meno stretti rimasti in Mali, ma anche con persone migrate in altri paesi** (non solo europei) o incontrate nei paesi di transito. Ciò che accomuna questo articolato sistema di relazioni è però, certamente, il principale obiettivo che ha ispirato la scelta di migrare: inviare soldi e aiuto alle famiglie rimaste. Le rimesse non costituiscono solo l'obiettivo della migrazione ma sono anche la prova concreta delle relazioni forti e vitali che legano i migranti al loro paese e alle loro famiglie allargate, nonostante la distanza[11].

[9] Il Mali è un paese con una forte tradizione migratoria, per questo le comunità della diaspora hanno deciso di istituire un organismo federativo che rappresentasse i maliani all'estero, chiamato Alto Consiglio dei Maliani all'Estero (Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur - HCME). L'HCME è un organismo federativo di natura associativa, apolitico, laico, inclusivo e senza scopo di lucro costituito da un Ufficio esecutivo (in Mali) e dagli uffici dei Consigli dei maliani all'estero (ECM) nei paesi di migrazione costituito a seguito della *Conférence nationale* del 1991 e riconosciuto quale organizzazione di utilità pubblica dal Consiglio dei Ministri del Mali nel 2009.
[10] La ricerca oggetto di questo paragrafo è stata coordinata da Marta Lovison e dai membri dell'Alto Consiglio dei Maliani in Italia (in particolare dal Presidente Mahamoud Idrissa Boune) e condotta sul campo da Luca Merotta e Lidia Calderoli, con il supporto di Ginevra Restelli, Dunia Lisa Sek e Noemi Guccione. Le considerazioni riportate in seguito sono frutto del lavoro di elaborazione condivisa.
[11] Secondo i dati della Banca d'Italia le rimesse della diaspora maliana in Italia sono cresciute da 9,29 milioni euro nel 2013 a 87,58 milioni di euro nel 2021.

È proprio intorno alle rimesse, alla **possibilità concreta di migliorare non solo la propria vita ma anche quella dei famigliari che, molto spesso, ruota il progetto migratorio**. Questo si intreccia con il desiderio di ritorno e con processi di migrazione circolare legati non solo ai rapporti affettivi ma anche alla concreta possibilità di costruire occasioni lavorative e/o di investimento nel paese di origine.

Esiste una sorta di fluire, senza soluzione di continuità, tra l'invio di denaro come rimessa e il vero e proprio investimento economico nel paese di origine. Le persone intervistate inviano denaro in Mali per garantire la sussistenza della propria famiglia e sostenere tutti quei bisogni che non sono garantiti dal welfare (come ad esempio le cure sanitarie, l'istruzione dei famigliari, la casa, bisogni essenziali come il sostentamento) ma anche, in alcuni casi, per acquistare macchinari o bestiame, come una sorta di investimento di piccola/media scala così da rendere maggiormente autonomi i propri famigliari o porre le basi per un rientro futuro. **Se da un lato, dunque, rimesse e piccoli investimenti contribuiscono a migliorare le condizioni di vita di amici e famigliari rimasti in patria, dall'altro non si esclude che possano avere anche esiti controversi**: innanzi tutto, essendo molto spesso individuali (dedicate cioè al benessere personale delle famiglie) contribuiscono solo limitatamente alla crescita del paese e anzi, spesso, rischiano di esacerbare disuguaglianza e fomentare competitività e conflitti (Clemens, McKenzie, 2014); inoltre, spesso, possono dar vita a una percezione distorta della migrazione e una immagine stereotipata dei migranti, considerati come benestanti a prescindere dalle reali condizioni di vita nel paese di residenza.

3.2 Dalle rimesse agli investimenti: criticità, sfide e prospettive

Se la pratica delle rimesse è generalizzata, quella di veri e propri investimenti è molto rara tra le persone intervistate. Questo sicuramente può essere ricondotto a motivi di carattere economico (scarsa disponibilità di capitali da investire) ma, dalle interviste realizzate, emergono altri aspetti che vale la pena approfondire. Innanzitutto, si rileva una certa resistenza all'investimento orientato al mero profitto individuale: i profitti vengono invece riutilizzati per la comunità (ad esempio donati ad associazioni di beneficienza). **C'è infatti, indiscutibilmente, una maggiore propensione ad associarsi ad altri connazionali, magari provenienti dal medesimo villaggio, per supportare interventi per il benessere collettivo che possono avere un impatto maggiore rispetto a quanto si potrebbe fare individualmente**.

C'è inoltre, indubbiamente, un tema di fiducia**: i rapporti di autorità e responsabilità interni alle famiglie rendono difficile governare pienamente, da lontano, l'investimento concreto delle risorse inviate al paese di origine;** per poter davvero investire in Mali, sarebbe necessario trovare partner in loco che possano godere di piena fiducia mentre, da quanto emerge dalle interviste, i migranti preferirebbero portare avanti l'investimento personalmente, monitorandolo in modo diretto così da ridurre i rischi.

Come accennato all'inizio, però, il capitale che le diaspore possono mettere a disposizione dei propri paesi di origine non è solo di tipo economico, ma anche culturale, sociale, ecc. Da questo punto di vista **uno degli aspetti più interessanti riguarda la possibilità di mettere a disposizione le *competenze* sviluppate grazie alla migrazione e alle esperienze nuove e diverse che la migrazione comporta**. Si tratta certamente di competenze tecniche, sviluppate grazie alla formazione e al lavoro nel paese di migrazione (anche se molto spesso non c'è corrispondenza tra il lavoro svolto in Italia e gli interessi di investimento in Mali, ragione per cui gli intervistati sollevano un forte bisogno di formazione professionale negli ambiti di interesse per il proprio paese di origine) ma anche e soprattutto di *soft skills* che hanno il potenziale di essere messe trasversalmente a disposizione non solo delle proprie famiglie ma anche della propria comunità.

Da questa breve disamina del lavoro svolto nell'ambito del progetto Bara Ni Yriwa si può dedurre come l'analisi dei dati e delle informazioni raccolte nel *framework* della ricerca abbia permesso di identificare alcuni aspetti cruciali del rapporto tra diaspore e sviluppo dei paesi di origine. I dati confermano come questo rapporto sia ben più articolato e complesso di quanto il cosiddetto modello *triple win* – secondo il quale migrazione e sviluppo sono un binomio assolutamente positivo e vincente sotto ogni punto di vista[12] - vorrebbe far intendere.

4. Conclusioni

L'analisi svolta in questo capitolo del Rapporto ISMU, a partire da esperienze dirette e dati empirici originali raccolti grazie ad alcuni progetti realizzati sul campo, porta ad affermare che il **coinvolgimento effettivo delle diaspore sia nei processi di integrazione nei paesi di approdo sia in quelli di sviluppo dei paesi di origine, contribuisce non solo a implementare politiche e interventi più efficaci ma anche a promuovere nuovi modelli di inclusione e di co-sviluppo capaci di avviare un processo di decostruzione dei sistemi di diseguaglianza**.

Le diaspore non sono l'oggetto di studi, interventi, politiche sul binomio migrazione-sviluppo ma sono e, in quanto tali devono essere considerate, soggetti attivi, portatori non solo di interessi ma anche di proposte e soluzioni.

Proprio per questo Fondazione ISMU ha deciso di adottare un approccio teorico e pratico riguardante il coinvolgimento delle diaspore, che permetta di contribuire in maniera pertinente ad una letteratura ancora scarna sulla situazione italiana nonché contribuisca ad attivare processi di trasformazione che riconoscano la società interculturale come una opportunità.

[12] Per approfondire questo tema si vedano, ad esempio De Haas (2010; 2019), Zanfrini (2018; 2019), Buscema, Corrado, D'Agostino (2009).

Riferimenti bibliografici

Buscema C., Corrado A., D'Agostino M. (2009), *Frontiere migratorie. Governance della mobilità e trasformazioni della cittadinanza*, Aracne Editrice, Roma.

Caselli M. (a cura di) (2021), *Viaggi, esperienze, ritorni. La migrazione da El Salvador all'Italia*, FrancoAngeli, Milano.

Clemens M.A., McKenzie D. (2014), *Why Don't Remittances Appear to Affect Growth?*, CGD Working Paper 366, Center for Global Development, Washington, DC.

Cohen R. (2008), *Diasporas: An introduction,* Edition Routledge, Oxfordshire.

De Haas H. (2019), *Paradoxes of Migration and Development*, International Migration Institute, Paper n. 157, December.

De Haas H. (2010), *Migration and Development: A Theoretical Perspective*, "International Migration Review", vol. 44, n. 1, pp. 227-264.

Merotta L. (2022), "Diaspora e cooperazione internazionale", in Lovison M., Sunzini P. (a cura di), *Rientro a casa. Una sperimentazione tra migrazione circolare e transnazionale in Burkina Faso*, Fondazione ISMU, Milano.

Nazioni Unite (2018), *Global Compact on Migration*, United Nation, Ginevra.

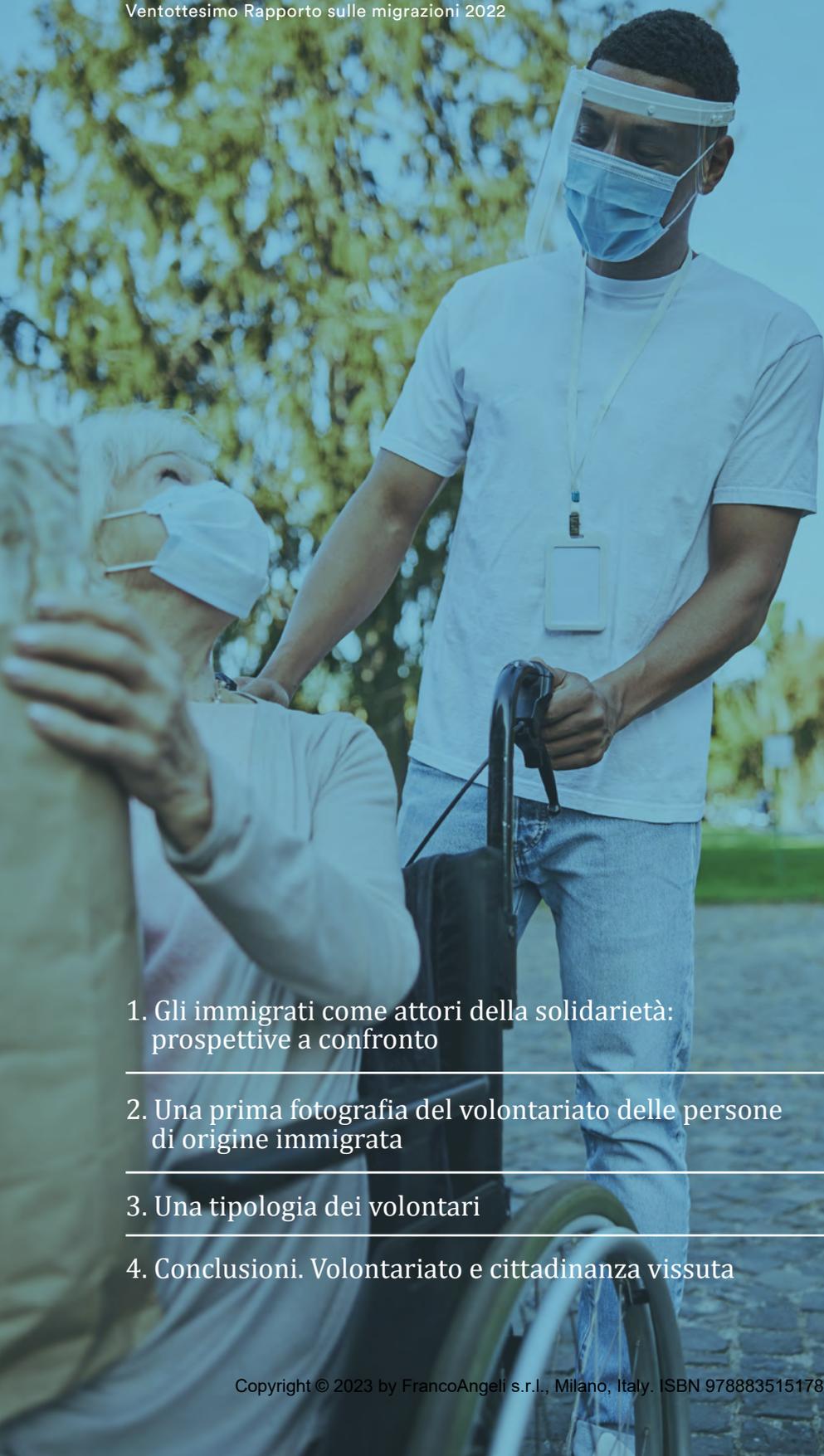
Safran W. (1991), *Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return*, "Diaspora: A Journal of Transnational Studies", 1(1), pp. 83-99. doi:10.1353/dsp.1991.0004.

Safran W. (2007), *Concepts, Theories, and Challenges of Diaspra: A panoptic Approach,* University of Colorado, Boulder.

Summit Nazionale delle Diaspore (2020), *Manuale delle diaspore nella cooperazione allo sviluppo italiana*, disponibile in: https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/manuale_delle_diaspore_nella_cooperazione_def_2_compressed.pdf.

Zanfrini L. (2018), "The age of Migration. Between the right to migrate and the right not to migrate", in Sangalli S. (ed.), *Immigration. Understanding and Proposals*, Pontificio Istituto Biblico, Roma, pp 27- 57.

Zanfrini L. (2019), *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*, Palgrave, Cham.

Sitografia

https://summitdiaspore.org/
https://www.aics.gov.it/2021/62483/
https://summitdiaspore.org/database/
https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/rimesse-immigrati/index.html

14. Immigrati e volontariato

Maurizio Ambrosini

La pandemia, tra molti aspetti inediti, ha rivelato un fenomeno inaspettato: la mobilitazione degli immigrati, delle loro associazioni e comunità religiose, in favore della società italiana. Donazioni, raccolta e distribuzione di materiale sanitario, partecipazione a iniziative di aiuto verso le persone in isolamento o rimaste prive di lavoro e risorse[1]. Una componente della società di solito rappresentata come percettrice di varie forme di sostegno da parte delle associazioni di volontariato nazionali, o in altri termini come terminale passivo della solidarietà volontaria, ha palesato capacità e disponibilità ad assumere ruoli attivi nella ricucitura delle ferite prodotte dalla pandemia da Covid-19. **Mentre nel dibattito pubblico prevale largamente tuttora una visione degli immigrati improntata a un'idea di debolezza sociale, esacerbata dall'identificazione tra immigrati e persone sbarcate dal mare in cerca di asilo, l'assunzione d'iniziativa degli immigrati durante il confinamento ha proposto un'immagine di responsabilità, progettualità e protagonismo.**

A partire da questa scoperta, vale la pena di estendere lo sguardo alle forme e alle motivazioni con cui immigrati e persone di origine immigrata partecipano al multiforme scenario della società civile socialmente impegnata. È questo l'obiettivo del presente capitolo. Non sono tuttavia disponibili rilevazioni esten-

[1] Tra i molti esempi possibili, si vedano i seguenti: Bergamo: https://openmigration.org/analisi/bergamo-e-la-val-seriana-la-solidarieta-delle-comunita-straniere-nellemergenza-covid/; Reggio Emilia: https://www.24emilia.com/coronavirus-solidarieta-e-impegno-delle-comunita-straniere-reggiane/; Pisa: https://www.comune.pisa.it/it/default/28602/Coronavirus-la-comunit-senegalese-dona-al-Comune-mascherine-guanti-e-gel-igienizzante.html.

sive in grado di fornire una rappresentazione statistica del fenomeno. Ci proponiamo quindi in questo contributo di fornire una presentazione esplorativa di questa realtà emergente a partire da un'indagine promossa da CSVnet, la rete nazionale dei Centri di Servizi per il Volontariato, e realizzata dal Centro studi Medì-Migrazioni nel Mediterraneo, di Genova (Ambrosini, Erminio 2020).

1. Gli immigrati come attori della solidarietà: prospettive a confronto

Se a livello nazionale il fenomeno della partecipazione al volontariato delle persone di origine immigrata ha finora riscosso scarsa attenzione, anche a livello internazionale non si tratta di un tema molto frequentato. Traendo spunto da una letteratura non molto abbondante, si possono tuttavia identificare due principali prospettive interpretative: la prima propone un'immagine positiva del volontariato, come percorso d'integrazione sociale; la seconda, al contrario, presenta una visione critica, che interpreta l'impegno pro-sociale di soggetti marginali, come gli immigrati, in chiave di sottomissione alle pressioni delle forze dominanti, secondo un disegno neo-liberista.

Nella prima prospettiva, il volontariato degli immigrati è visto soprattutto come un'attività che contribuisce all'inserimento dei partecipanti nella società ricevente: consente di praticare la lingua, di acquisire nuove competenze, di allargare la cerchia delle conoscenze, di conoscere meglio il contesto ospitante e le sue istituzioni. Ha effetti positivi, pertanto, anche sull'occupabilità dei partecipanti.

Le più note ricerche che suffragano questo punto di vista sono state condotte da Handy, Greenspan e collaboratori, inizialmente in Canada, poi anche in Europa. Handy e Greenspan (2009) hanno analizzato le esperienze di volontariato degli immigrati nell'ambito delle congregazioni etniche, ossia di comunità religiose formate da immigrati, cogliendone i benefici per la formazione del capitale umano, culturale e sociale: prendendo parte a forme di volontariato i soggetti acquistano maggiore dimestichezza con la lingua locale e con gli aspetti pratici della vita in una società diversa, nonché informazioni, abilità ed esperienze utili nell'ambito occupazionale. Nello stesso tempo si fanno conoscere e sviluppano legami sociali che li aiutano nella ricerca del lavoro. In un successivo approfondimento, Sinha, Greenspan e Handy (2011) hanno mostrato che il volontariato nelle congregazioni etniche, a differenza della semplice frequentazione dei riti, è positivamente correlato con la partecipazione civica, ossia con l'impegno sociale e politico nel contesto locale. Hanno inoltre confermato che la lunghezza della residenza nella società ricevente ha una relazione positiva con l'adesione al volontariato.

Ciò significa che i partecipanti a iniziative solidaristiche non sono in prevalenza individui arrivati da poco, smarriti, alla ricerca di orientamento e sostegno, attivi nel volontariato perché esclusi o marginali nell'ambito lavorativo, ma

soprattutto persone stabilmente insediate che cercano le strade per sviluppare forme di maggiore inserimento e di partecipazione attiva nella società ospitante.

Questa prospettiva ha ottenuto un riconoscimento istituzionale nell'ambito dell'Unione europea. L'Agenda Comune per l'integrazione del 2005 menziona due volte il volontariato, riferendosi all'esigenza di offrire agli immigrati "opportunità di lavoro volontario" (Principio Comune di Base n.7), e di sostenere "schemi di volontariato e tirocinio" (Principio Comune di Base n. 9) (Ewsi, 2012). Di conseguenza, il progetto europeo Involve è stato esplicitamente dedicato all'integrazione dei cittadini di paesi terzi mediante il volontariato, definita come "una componente essenziale" dei Principi Comuni di Base per l'integrazione. Da questa angolatura, al volontariato vengono attribuite diverse funzioni:

- alimentare lo scambio tra gli immigrati e la comunità ospitante;
- rendere visibile il contributo degli immigrati alla società ricevente;
- contribuire all'occupabilità degli immigrati mediante l'apprendimento delle abilità necessarie;
- aiutare gli immigrati ad acquisire una conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospitante, a partire dalle organizzazioni di volontariato;
- promuovere un'interazione frequente tra gli immigrati e i cittadini autoctoni;
- incoraggiare gli immigrati a condividere la conoscenza della loro cultura e dei paesi di origine, accrescendo in tal modo il patrimonio conoscitivo della società ospitante e l'apertura verso altre culture (Evc, 2006).

Come per altri soggetti a rischio di marginalità (disoccupati, poveri, persone con disabilità), l'impegno nel volontariato è visto come un modo mediante il quale gli immigrati possono fornire un contributo alla società e al loro ambiente di prossimità, reagendo all'esclusione sociale e proponendosi come cittadini attivi (Flanagan, Sadowski, 2011).

Convergono con questa prospettiva Cappelletti e Valtolina (2015), in uno studio comparativo su diversi paesi europei, identificando una serie di motivazioni che spingono alla partecipazione.

a. Socialità: l'opportunità d'incontrare nuove persone e di espandere le reti di relazioni interpersonali.
b. Bene comune e partecipazione civica: il desiderio di restituire qualcosa alla società che li ha accolti e di promuovere i diritti dei più deboli.
c. Benessere e iniziativa personale: lo sviluppo di un'identità sociale positiva e la percezione di avere uno scopo nella vita.
d. Ricerca di lavoro e percorsi di carriera: l'aspettativa di acquisire maggiori opportunità d'ingresso nel mercato occupazionale, grazie alle relazioni sociali sviluppate, oltre che alle competenze acquisite.
e. Scambi culturali e miglioramenti linguistici: il miglioramento delle capacità comunicative, della conoscenza della società ospitante, come pure l'acquisizione di fiducia e di una valutazione positiva del proprio patrimonio culturale.

Alcune di queste motivazioni caratterizzano anche i volontari autoctoni. Si può immaginare però che per gli immigrati, socialmente svantaggiati, cresca il valore attribuito al volontariato come strategia di risposta ai fattori di debolezza sociale. Un impegno solidaristico, specie se associativo, può rappresentare una risorsa per oltrepassare le barriere del pregiudizio nell'accesso all'impiego, come hanno mostrato Baert e Vujić (2016) sulla scorta di una ricerca condotta nelle Fiandre belghe.

La prospettiva critica inquadra invece una lettura non simpatetica del volontariato in uno scenario di involuzione delle politiche sociali. Muehlebach (2011), che ha svolto la sua ricerca proprio in Italia, sostiene come la cultura del volontariato vada di pari passo con la privatizzazione dei servizi sociali e produca forme di cittadinanza "altamente moralizzate". Lo Stato, in altri termini, chiederebbe ai cittadini di realizzare gratuitamente i servizi che non intende più garantire istituzionalmente. I soggetti socialmente deboli, tra cui gli immigrati, deprivati della partecipazione al lavoro e della garanzia dei diritti, verrebbero invitati a coinvolgersi in forme di "lavoro affettivo" simili a quello non pagato delle donne adulte in ambito domestico. Otterrebbero una qualche forma di riconoscimento non mediante il lavoro salariato, ma attraverso il lavoro non salariato, non mediante la produzione e lo scambio di beni tangibili, ma attraverso la produzione di buoni sentimenti. Questo lavoro caritatevole, inoltre, non opererebbe come una forza mitigatrice dell'esclusione, ma come un veicolo per la produzione e il mantenimento di un ordine escludente. Unirebbe infatti i cittadini mediante i particolarismi della co-sofferenza e della risposta doverosa, e non mediante l'universalismo dei diritti; mediante i sentimenti compassionevoli innescati dalle disuguaglianze, anziché dalla presunzione di eguaglianza; mediante le emozioni, anziché attraverso la politica.

A Muehlebach si collegano Codó e Garrido (2014) con una ricerca svolta in Catalogna. Nella regione la crisi economica post-2008 ha prodotto disoccupazione e arretramento delle politiche pubbliche. Vari servizi destinati agli immigrati sono stati lasciati al volontariato, come l'insegnamento della lingua. Gli immigrati neo-arrivati a loro volta, non riuscendo più a inserirsi nel mercato del lavoro, sono coinvolti in attività volontarie da parte delle Ong locali, trovando qualcosa da fare per occupare il tempo. La partecipazione al volontariato è giustificata da obiettivi d'inserimento sociale, grazie al miglioramento della conoscenza linguistica, all'ampliamento delle reti relazionali, all'aumento del capitale sociale. Il discorso della solidarietà si combina così con quelli dell'attivazione e della responsabilizzazione, tipici delle politiche neoliberiste. I migranti sono responsabilizzati mediante il loro impegno nel volontariato, visto come uno strumento per attivarli e renderli meno dipendenti.

Per gli immigrati senza impiego, il lavoro volontario è il mezzo auspicato per mettere in opera le loro abilità, l'unico modo in cui la loro partecipazione sociale può essere immaginata. Il volontariato diventa un "vero regime di cittadinanza", comportando una versione neo-liberale della soggettività dei migranti che verrebbe nello stesso tempo attivata, moralizzata e messa in rete.

A queste due visioni del volontariato degli immigrati se ne può aggiungere una terza: **il volontariato come espressione di "cittadinanza dal basso"**

(Paret, 2017), o nei termini di Lister (2007), di "cittadinanza vissuta". La cittadinanza, infatti, può essere vista non solo come un dato, ma come un processo; non solo come uno status legale, ma come un'attività sostanziale in cui i soggetti sono intenzionalmente coinvolti; non solo come un insieme di privilegi e benefici che vengono concessi da uno Stato per via normativa, ma anche come un insieme di pratiche sociali, di conquiste, acquisizioni, espressioni di sé e delle proprie idee (Ambrosini, 2020). La cittadinanza in questo senso è "vissuta", in quanto è soggettivamente sentita, interpretata e praticata delle persone nel contesto in cui vivono, in determinate circostanze biografiche, sociali e anche spaziali. Ampliando concetti come quello di "atti di cittadinanza" (Isin, Nielsen, 2008), oltre la dimensione di protesta e attivismo politico dei proponenti, **varie attività di volontariato esercitate da soggetti stigmatizzati o svalutati come gli immigrati acquistano in vario modo, insieme ai significati personali e sociali, anche valenze di rivendicazione di cittadinanza.** Questo avviene quando gli immigrati affermano il valore delle proprie tradizioni espressive (musica, danza, arti figurative), partecipando a forme di volontariato culturale; quando svolgono attività volontarie in associazioni locali, esibendo simboli identitari come il velo o il turbante, o anche soltanto con la loro apparenza fisica, in modo tale da scompaginare i pregiudizi delle persone con cui entrano in contatto; quando aiutano altri immigrati, neo-arrivati o inesperti, a comprendere procedure, tradurre informazioni, compilare documenti, o li accompagnano negli uffici pubblici e nei rapporti con le autorità; quando si servono del capitale sociale e simbolico acquisito mediante il volontariato per promuovere forme di attivismo più marcatamente politico, o per assumere ruoli di leadership nelle consulte o in altri organismi di rappresentanza delle minoranze immigrate.

2. Una prima fotografia del volontariato delle persone di origine immigrata

La ricerca del Centro studi Medì-CSVnet ha sviluppato un percorso articolato, combinando un'indagine con questionario, una raccolta di interviste in profondità, un'analisi di casi esemplari.

Il questionario è stato compilato in forma auto-somministrata, con la mediazione e l'assistenza degli operatori locali dei Centri Servizi per il Volontariato. Sono stati raccolti in questo modo 658 questionari in 163 città d'Italia. Sono stati esclusi in linea di massima i richiedenti asilo di arrivo recente, perché a loro il volontariato è stato esplicitamente richiesto da una norma di legge e da progetti sviluppati in ambito locale: non si sarebbe trattato di un'attività gratuita e disinteressata. Non si può quindi parlare di un campione probabilistico, né tanto meno rappresentativo, ma di una prima fotografia di un fenomeno ancora misconosciuto.

Le domande hanno riguardato il profilo socio-grafico dei volontari, le motivazioni e i percorsi che li hanno condotti all'impegno sociale, gli ambiti in cui

operano, le modalità e i tempi del servizio, gli eventuali aspetti critici rilevati.

Il campione è risultato composto in maniera quasi equivalente da uomini e donne di diverse fasce d'età (rispettivamente 47,6% e 52,4%), con una prevalenza di giovani adulti dai 20 ai 50 anni (età media di 37 anni). Si tratta inoltre di soggetti che risiedono in Italia da parecchio tempo (in media 15 anni), quasi tutti in possesso di uno status legale, inseriti nel tessuto sociale. Provengono da circa 80 paesi del mondo, con Marocco, Romania e Senegal nelle prime tre posizioni. Circa 4 su 10 hanno acquisito la cittadinanza italiana (40,9%), altri ne hanno fatto richiesta (11,1%), mentre il 23,3% ha un permesso di soggiorno di lunga durata. Il 37% possiede un diploma di scuola media superiore, il 27% è laureato. Sei su dieci lavorano in varie forme più o meno stabili e continuative (il 32,4% a tempo pieno, con un contratto standard o comunque in modo continuativo), altri studiano (14,1%), anche se non mancano disoccupati (16,3%) e casalinghe (2,2%). Il 5% è nato in Italia, ed è quindi ascrivibile alle seconde generazioni in senso stretto (Erminio, 2020).

In generale quindi si tratta di una componente dell'immigrazione stabilizzata e per diversi aspetti integrata nella società italiana. Da questo punto di vista, i risultati confermano la prima delle prospettive in precedenza richiamate: i volontari di origine immigrata sono in linea di massima giuridicamente, economicamente e socialmente inseriti nella società italiana, hanno buoni livelli d'istruzione e fanno parte della popolazione attiva.

Quanto alla partecipazione ad attività socialmente utili, il 55% svolge attività di volontariato in modo continuativo (regolarmente, una volta a settimana o più volte al mese), mentre il 28,6% svolge "attività di volontariato ogni tanto (in modo saltuario e sporadico, quando capita)". Il restante 17% è composto da soggetti che si erano dedicati al volontariato in passato, ma al momento dell'intervista per vari motivi avevano abbandonato.

Le motivazioni della partecipazione sono composite. Richiesti di spiegare perché hanno iniziato a svolgere attività di volontariato e potendo fornire fino a tre motivazioni, il 22,6% del campione ha risposto "perché avevo bisogno di sentirmi utile e dare il mio contributo per una giusta causa", seguito da un 20,6% che ha scelto "perché penso che sia doveroso fare qualcosa per gli altri/per l'ambiente", mentre il 13,9% ha sottolineato l'aspetto soggettivo, "per provare un'esperienza nuova". Un po' a sorpresa soltanto il 12,9% ha indicato la modalità "perché volevo fare qualcosa per le persone immigrate/profughe". In altri termini, i volontari di origine straniera assomigliano ai volontari nativi, più che costituire un gruppo a parte. Sono animati da motivazioni d'interesse soggettivo o generale, più che da motivazioni intrinseche all'esperienza migratoria e alla solidarietà interna a gruppi minoritari.

Anche nelle attività svolte si riscontra una grande varietà, con una prevalenza di finalità d'interesse generale. Il 31,5% si dedica ad attività educative con bambini o ragazzi (doposcuola, attività ricreative); il 20,2% ad attività di risposta alla povertà (mense, servizi per persone senza dimora); solo al terzo posto, con il 19,1%, troviamo i corsi di lingua, che possono però anche essere destinati a italiani che vogliono imparare lingue straniere. **Infine, gli intervistati non hanno mancato di rilevare alcuni aspetti critici: il 12,6% dei rispondenti**

ha lamentato di aver incontrato "situazioni di razzismo e discriminazione, esplicite o implicite"; il 16,9% ha indicato che "le associazioni di volontariato a volte sono gruppi chiusi che faticano ad accettare chi è diverso (per cultura, religione, ecc.). L'incontro tra le persone di origine immigrata e le organizzazioni di volontariato italiane non è quindi esente da tensioni e contraddizioni: anche il mondo del volontariato inevitabilmente risente delle polemiche e dei pregiudizi dell'ambiente circostante.

3. Una tipologia dei volontari

Vediamo ora con maggiore dettaglio i profili dei volontari di origine immigrata, disegnati sulla base di 89 interviste in profondità (Ambrosini, Artero, 2020).

1. Il primo profilo è quello dei *marginali*. Con questo termine intendiamo dei soggetti che si sono avvicinati al volontariato come strategia di compensazione del loro isolamento sociale e disagio personale, ricevendone in genere benefici psicologici e relazionali. I volontari di questo gruppo sono persone che, anche a distanza di anni dal loro ingresso in Italia (ci sono infatti "volontari marginali" che hanno iniziato il volontariato diversi anni dopo il loro arrivo), non avevano costruito una solida rete di relazioni sociali e raggiunto una stabilità personale.

L'incontro con il volontariato spesso avviene attraverso una prima esperienza come beneficiari. Si attiva così un legame che favorisce un passaggio da destinatari di aiuti a volontari, coinvolgendo chi non dispone di reti sociali estese. Le motivazioni che spingono verso l'impegno di volontariato sono collegate all'idea di restituzione rispetto agli aiuti di cui si è usufruito, e soprattutto al bisogno di socialità vissuto come desiderio di uscire dall'isolamento. Le persone di questo gruppo spesso si inseriscono così in percorsi di *empowerment*. Ci sono casi di volontari che in questo modo hanno trovato lavoro. Inoltre, c'è anche chi grazie al volontariato trova modo di crescere emancipandosi da ruoli tradizionali, come quello di casalinga.

2. Il secondo profilo è quello dei *promotori della propria crescita*. A differenza dei marginali, questo gruppo raccoglie persone che sono ben radicate in Italia, essendo in molti casi nate o arrivate giovani nel nostro paese. I soggetti qui inseriti si sono accostati al volontariato soprattutto perché attratti dalle possibilità di crescita personale, o in altri termini d'incremento del capitale umano: il fatto di sviluppare abilità concrete, sperimentarsi in un contesto quasi-lavorativo, arricchire il proprio bagaglio di conoscenze. Tramite il volontariato, quindi, i soggetti di questo gruppo accedono a delle esperienze in ambiti di loro interesse, riuscendo magari ad aumentare anche le reti di contatti che potrebbero essere loro utili per trasformare una passione in un lavoro.

Ciò non significa, però, che questi soggetti abbiano motivazioni unicamente strumentali. In particolare, tra i più giovani, l'inserimento nel volontariato permette di sperimentarsi e quindi di acquisire una maggior consapevolezza della

propria identità e delle proprie motivazioni. In questo senso assomigliano ai giovani italiani che si accostano al volontariato come occasione di incremento del capitale umano e sociale. Per dei giovani che provengono da contesti svantaggiati, gravati da diffidenze e stereotipi negativi, questa opportunità assume un valore ancora più strategico.

3. Si incontrano poi volontari definibili come *altruisti*. In questo caso si tratta di persone che intraprendono un percorso di volontariato spinte da una forte disposizione pro-sociale e dal desiderio di migliorare il mondo circostante. Questi volontari militano per una "causa" che li spinge a combattere ciò che percepiscono come ingiusto. Spesso l'ambito di volontariato delle persone di questo gruppo riguarda l'immigrazione e l'asilo. L'intento è a volte ancora più esplicito: reagire agli effetti della discriminazione tramite un volontariato delle "azioni positive", che lanci un messaggio per cambiare la percezione e difendere un'immagine diversa del gruppo sociale di cui si sentono parte. Così si esprime una giovane di origine marocchina, che fa volontariato in un'associazione italiana indossando il velo:

> "*Io faccio soprattutto per un altro motivo. Io sono mussulmana, sono una donna… Quindi faccio questo per difendere la mia fede, per dimostrare che, guardate, io sono mussulmana, sono velata quindi sono credente praticante. Vedete che l'Islam non è vero che opprime, se sono di fronte a voi vuol dire che sono un esempio concreto di quello che è l'Islam" (Int. 93, donna, Marocco, 27 anni).*

4. Un quarto profilo è quello degli *intermediari*. Questi volontari, infatti, rappresentano un "ponte" tra la società italiana, con le sue istituzioni, e le persone straniere. Essi aiutano in diversi modi gli immigrati, spesso connazionali, a orientarsi nel nuovo contesto. È un gruppo composto in prevalenza da volontari di origine straniera che risiedono in Italia da diversi anni, che generalmente sono ben inseriti e hanno una buona conoscenza del contesto nazionale e delle normative. Qui gli immigrati forniscono un valore aggiunto al volontariato, assumendo compiti di accoglienza di soggetti arrivati di recente, che necessitano di interventi *ad hoc* per poter esprimere le proprie esigenze, comprendere l'offerta di servizi a loro rivolti, entrare in relazione con la società ricevente e le sue istituzioni. Molti volontari di questo gruppo si impegnano in associazioni dedite a fornire alle persone immigrate in Italia orientamento e informazioni su problemi fondamentali per la loro condizione sociale, come per esempio l'accesso alla sanità e il rinnovo dei documenti. Nello stesso tempo, sono fonte di sollecitazioni per l'adeguamento dell'offerta di servizi ai bisogni dei nuovi beneficiari.

5. Infine il quinto profilo può essere definito dei *leader*, spesso anche *innovatori*. Questi volontari occupano una posizione di responsabilità e guida all'interno di associazioni formate da loro o in cui hanno assunto funzioni direttive. Il loro impegno è motivato dal fatto di voler risolvere problemi che hanno vissuto personalmente e da un senso di responsabilità verso chi è nelle stesse condizioni e verso la società più ampia.

I leader sono in grado, in effetti, di accumulare e mobilitare capitale sociale. Grazie anche all'impegno volontario, hanno acquisito un riconoscimento da parte sia della rete di connazionali sia della società locale. Così, essi ricoprono spesso un ruolo importante per la propria comunità e hanno occasione di coltivare relazioni con le istituzioni italiane. **Assumendo posizioni di leadership, aggregando altre persone, sviluppando nuovi servizi e pratiche sociali, diventano punti di riferimento per le istituzioni del territorio.** Più ampiamente, promuovono presso i diversi attori con cui dialogano un allargamento dello sguardo in una prospettiva transnazionale, avviando anche iniziative di co-sviluppo rivolte ai luoghi di provenienza. La funzione anticipatrice del volontariato, di individuazione di bisogni trascurati, di esplorazione di nuovi territori dell'azione solidale, trae linfa soprattutto da soggetti ed esperienze di questo tipo.

4. Conclusioni. Volontariato e cittadinanza vissuta

Questa esplorazione del fenomeno del volontariato delle persone di origine immigrata, emerso nelle cronache durante la crisi pandemica, propone anzitutto un'immagine inedita dei fenomeni migratori: non sono composti soltanto da soggetti socialmente deboli e bisognosi di aiuto, ma si tratta di una popolazione sempre più differenziata, in cui assumono visibilità componenti istruite, socialmente integrate, e anche desiderose di impegnarsi in chiave solidaristica. Non è un caso che i volontari di origine immigrata intercettati dall'indagine, in coerenza con quanto già rilevato a livello internazionale, siano prevalentemente lungo-residenti, in quattro casi su dieci naturalizzati, in possesso di titoli di studio medio-alti, in buona misura occupati o studenti. Sebbene la popolazione dei volontari sia variegata, e non manchino soggetti marginali, disoccupati e casalinghe che cercano nel volontariato una via d'inserimento sociale, non si può parlare di un circuito residuale e sostitutivo di una vera integrazione sociale. Nello stesso tempo, il fatto che dei soggetti vulnerabili si attivino per aiutare altri è un fenomeno socialmente interessante e meritorio.

Come per il volontariato nel suo complesso, è difficile scindere – e ingiusto contrapporre – finalità altruistiche e finalità auto-interessate. Vantaggi personali, come il miglioramento delle competenze linguistiche, l'ampliamento delle reti di contatti e di amicizie, il consolidamento di abilità spendibili nell'ambito lavorativo, fanno parte del repertorio motivazionale dei protagonisti. Un desiderio di riconoscimento e una speranza di acquisizione di una maggiore accettazione sociale, sono inoltre individuabili, anche in forma dialettica nei confronti dei pregiudizi che colpiscono le minoranze immigrate.

Impegnarsi nel volontariato assume per molti, implicitamente o esplicitamente, significati di cittadinanza vissuta: sia come partecipazione attiva e sostanziale al miglioramento dell'ambiente sociale, sia di affermazione di una piena legittimità della propria appartenenza alla società locale, sia come presenza

che pungola il tessuto associativo e la società più ampia a tenere conto dell'evoluzione in senso multietnico del territorio, sia come stimolo a individuare nuovi bisogni, nuove frontiere dell'impegno sociale, nuove pratiche di aiuto. **Parecchi volontari si mostrano consapevoli dei significati del loro impegno in chiave di promozione di una diversa immagine dell'immigrazione, di rivendicazione della dignità della propria identità culturale e religiosa, nonché delle implicazioni sociali e politiche delle attività di interpretariato, mediazione con le istituzioni, sostegno ai nuovi arrivati.**

Merita una sottolineatura l'emersione di un ceto di leader che combinano il protagonismo nel volontariato con funzioni di rappresentanza ed esperienze esplicitamente politiche. Le due attività si sostengono reciprocamente, la legittimazione acquisita su un versante può essere spesa sull'altro. L'impegno politico, dunque, non si contrappone al volontariato, ma lo integra e ne trae forza.

La cittadinanza vissuta mediante il volontariato non sostituisce la cittadinanza politica con i diritti connessi. Prepara però il terreno a un migliore inserimento delle persone di origine immigrata nella fabbrica della coesione sociale: nella tessitura di legami, nella presa in carico dei più deboli, nella costruzione di città più inclusive, culturalmente aperte e solidali.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. (2020), *Altri cittadini. Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Vita e Pensiero, Milano.

Ambrosini M., Artero M. (2020), "Ragioni e percorsi dell'impegno sociale", in Ambrosini M., Erminio D. (a cura di), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Erickson, Trento, pp. 105-161.

Ambrosini M., Erminio D. (a cura di) (2020), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Erickson, Trento.

Baert S.,Vujić S. (2016), *Immigrant Volunteering: A Way Out of Labour Market Discrimination?*, IZA DP n. 9763, Discussion Papers Series, Bonn.

Cappelletti P., Valtolina G.G. (2015), "Building Citizenship through Volunteering: Immigration as a Resource for Social Cohesion", in Zanfrini L. (a cura di), *The Diversity Value. How to reinvent the European Approach to Immigration*, McGraw-Hill Education, Maidenhead, pp. 141-172.

Codó E., Garrido M.R. (2014), *Shifting discourses of migrant incorporation at a time of crisis: understanding the articulation of language and labour in the Catalan non-governmental sector*, "International Journal of Multilingualism", vol. 11, n. 4, pp. 389-408.

Erminio D. (2020), "Il profilo delle persone di origine immigrata attive nel volontariato", in Ambrosini M., Erminio D. (a cura di), *Volontari inattesi. L'impegno sociale delle persone di origine immigrata*, Erickson, Trento, pp. 31-104.

European Volunteer Centre (Evc) (2006), *INVOLVE. Involvement of third country nationals in volunteering as a means of better integration*, Final project report, Brussels, EVC.

European Web Site on Integration (Ewsi) (2012), *Special Feature 2012/01 Immigrant Volunteering*.

Flanagan T., Sadowski P. (2011), *Volonteurope Reviews: The Value of Volunteering*, VolontEurope, London.

Handy F., Greenspan I. (2009), *Immigrant Volunteering – A Stepping Stone to Integration*, "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 38, n. 6, pp. 956-982.

Isin E., Nielsen G. (a cura di) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, Londra.

Lister R. (2007), *Inclusive citizenship: realizing the potential*, "Citizenship Studies", vol. 11, n. 1, pp. 49-61.

Muehlebach A. (2011), *On affective labor in post-Fordist Italy*, "Cultural Anthropology", vol. 26, n. 1, pp. 59-82.

Paret M. (a cura di) (2017), *Building Citizenship from Below: Precarity, Migration, and Agency*, Routledge, Londra.

Sinha J.W., Greenspan I., Handy F. (2011), *Volunteering and civic participation among immigrant members of ethnic congregations: complementary not competitive*, "Journal of Civil Society", vol. 7, n. 1, pp. 23-40.

1. Introduzione

2. Percorsi di impoverimento, abitazioni e famiglie straniere

3. Alla ricerca di politiche in crisi nella crisi

15. L'abitare migrante tra crisi socio-economica e crisi pandemica. Problemi e prospettive di intervento

Alfredo Alietti

1. Introduzione

Uno degli aspetti fondamentali nella trasformazione radicale delle nostre esistenze al tempo della pandemia di Covid-19 è la questione abitativa in tutte le sue articolazioni. Il rimanere a casa quale efficace e antico strumento di distanziamento fisico e sociale per contenere il contagio ha messo in luce l'abitare e la domesticità quali variabili sociologiche da analizzare. Infatti, l'abitazione nella sua qualità dei servizi, nei suoi spazi adeguati ai bisogni, nella sua possibilità di essere un luogo in cui ripensare le relazioni familiari e il tempo sospeso della socialità in generale, rappresenta indubbiamente un criterio decisivo su cui riflettere per comprendere le disuguaglianze che attraversano il nostro paese.

Il vivere in un alloggio appropriato e sostenibile nei costi (affitto, mutuo) è una condizione di fondo che rimane sempre valida nella prospettiva della qualità della vita familiare. **L'emergenza sanitaria ha enfatizzato le già esistenti differenze sociali che si esprimono mediante la tipologia abitativa in cui si risiede, rimettendo al centro della discussione il problema storico dell'offerta di alloggi e delle condizioni dei quartieri popolari e periferici**.

Se volgiamo lo sguardo sul mondo migrante che abita le nostre città, trasformate nel profondo dalla loro presenza e dalle loro attività economiche, la situazione appare indubbiamente critica per molti aspetti. Una criticità che si associa a quelle vissute dagli stessi cittadini italiani in una condizione di fragilità e, sovente, condivisa dalla comune residenzialità nei quartieri popolari e/o nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Da tempo ISMU si occupa con ricerche e analisi delle politiche pubbliche, della questione abitativa dei cittadini immigrati nella sua complessità[1]. Le indagini nel contesto lombardo realizzate per conto dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità (ORIM) e quelle nell'ambito del Rapporto nazionale sono una significativa testimonianza in questo orizzonte. Ripercorrendo a ritroso le osservazioni sui dati raccolti è utile rammentare gli effetti della crisi del 2008 sulle dinamiche abitative delle popolazioni migranti, le quali, con tutte le distinzioni rispetto alla gravità del caso, appaiono simili nel confronto con l'effetto sistemico del Covid-19 (Alietti, 2013; Tosi, 2010). Innanzitutto**, la maggiore debolezza, di fronte al ciclo economico recessivo, dei lavoratori e delle lavoratrici di origine straniera che pone una serie di ostacoli al mantenimento dell'occupazione e del relativo salario necessario per sostenere i costi per la casa**, dalla locazione/mutuo alle utenze. In secondo luogo, l'evidenza di come la politica per la casa è da tempo, nel contesto italiano, la cenerentola delle politiche di inclusione e di integrazione. Tale *status* è esito di una serie di questioni ampiamente conosciute che si possono inquadrare in estrema sintesi nella prevalenza della proprietà dell'immobile e nel progressivo ritiro dell'attore pubblico dal sostenere l'accesso all'alloggio attraverso la vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e nell'insufficienza di interventi a favore del mercato locativo per le fasce di popolazione più deboli.

Il quadro delinea, quindi, una situazione oltremodo difficile la quale evidenzia i limiti strutturali delle istituzioni amministrative nel garantire questo diritto costituzionale (art. 47) e ribadito da diverse sentenze tra cui quella della Corte costituzionale numero 49 del 1987, numero 217 e numero 404 del 1988, in cui si ribadisce l'esistenza di un "dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione". Ci troviamo pertanto di fronte a una situazione estremamente critica, in particolare nelle aree ad alta tensione abitativa dove si concentrano le maggiori problematicità nel conseguire una effettiva risposta. Tuttavia, anche in altri contesti, privi di tale caratterizzazione, si offre un orizzonte altrettanto sfavorevole tenuto conto delle specificità socio-economiche che ostacolano la qualità e la disponibilità di alloggi a costi sostenibili. Conseguentemente, si può affermare che il welfare abitativo in Italia, pur con delle differenziazioni locali, soffre di un impoverimento delle risorse e degli strumenti d'intervento in grado di contrastare il crescente disagio dei gruppi privi delle risorse necessarie per entrare nel mercato privato

[1] Vorremmo qui ricordare il prof. Antonio Tosi per diversi anni figura centrale nella riflessione e nella ricerca empirica di ISMU riguardo l'accesso alla casa, le politiche abitative e l'accoglienza dei migranti e dei rom e sinti. La sua "intelligenza sociologica" su questi temi è una eredità intellettuale di enorme spessore verso la quale saremo sempre grati e riconoscenti.

della casa. In questo orizzonte, da tempo l'abitare migrante presenta una "disarticolazione", tra una ampia gamma di situazioni, condizioni, traiettorie, contesti d'insediamento a livello individuale e collettivo segnata da crescenti difficoltà e da una gestione inefficace e scarsamente coordinata tra i distinti livelli d'intervento.

In generale quando si discute dell'inclusione abitativa dei migranti si pone la questione di come i processi di marginalizzazione socio-economica si coniugano con processi di marginalizzazione abitativa e spaziale quale nodo specifico del processo d'integrazione/inclusione. Tuttavia, non sempre questa corrispondenza si rivela vera. Infatti, si hanno numerosi casi di inclusione lavorativa, per quanto in parte connotata dalla precarietà, a cui corrisponde un accesso problematico all'autonomia abitativa (Tosi, 2017). In questi casi si riconosce la valenza di una discriminazione diffusa nei confronti del migrante nell'accesso all'alloggio, anche nelle situazioni nelle quali agiscono in quanto garanti attori istituzionali e della società civile.

2. Percorsi di impoverimento, abitazioni e famiglie straniere

Sulla base delle valutazioni introduttive sul ruolo decisivo dell'alloggio nelle traiettorie di vulnerabilità delle famiglie, in particolare delle famiglie straniere, è opportuno passare sinteticamente in rassegna i dati pubblicati dall'Istat (Istat 2022a). **Il primo dato evidenzia quanto nel biennio 2020-21, segnato dalla pandemia, la povertà relativa e la povertà assoluta delle famiglie incidano in maniera più pesante sulla componente straniera rispetto a quella italiana** con uno scostamento percentuale decisamente importante tra il 2020 e il 2021 (Tab. 1 e Tab. 2).

Nel primo caso, l'incidenza per le famiglie "di soli stranieri" nel 2021 è pari al 32,2% in confronto al 9,2% delle famiglie "di soli italiani", mentre nella seconda il margine risulta maggiore, rispettivamente il 30,6% e il 5,7%.

Confrontando le singole variazioni del periodo è evidente quanto le famiglie di soli stranieri siano state maggiormente colpite dagli effetti della crisi con un aumento pari al 6,5%.

Le regioni del Sud mostrano un andamento estremamente critico nelle dinamiche di povertà, relativa e assoluta, esito di precarietà lavorativa e di scarse chance di lavoro a cui si lega l'altrettanta precaria condizione abitativa.

Inoltre, come rileva l'Istat nel suo report, tra le famiglie con minori è in povertà assoluta l'8,3% delle famiglie di soli italiani e ben il 36,2% di quelle di soli stranieri. Per le restanti tipologie con presenza straniera interna al nucleo non vi sono sostanziali differenze, se non un limitato miglioramento nelle famiglie "miste". **La configurazione di criticità socio-economica che si palesa in tali dati riferiti al biennio pandemico si associa con le dinamiche di impoverimento dei cittadini stranieri nel precedente periodo di contrazione economica e della crisi occupazionale ad essa conseguente**. La limitata disponibilità di reddito pone tutta una serie di ulteriori problemi sull'accesso a una

casa dignitosa e, come sottolineato, sulle possibilità reddituali per il pagamento del canone di locazione e/o della rata del mutuo.

Tabella 1. Incidenza di povertà relativa per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione geografica. Anni 2020-2021, %

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Famiglie di soli italiani	4,4	4,0	4,5	4,7	17,0	19,4	8,6	9,2
Famiglie miste	25,1	24,8	24,1	17,3	43,2	42,1	28,2	26,4
Famiglie di soli stranieri	22,0	28,4	20,8	29,3	44,9	47,6	25,7	32,2
Famiglie con stranieri	23,0	27,3	21,7	25,5	44,3	45,8	26,5	30,4

Fonte: Istat, 2022a

Tabella 2. Incidenza di povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione geografica. Anni 2020-2021, %

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Famiglie di soli italiani	5,4	4,3	3,7	3,7	8,4	8,8	6,0	5,7
Famiglie miste	24,1	19,4	18,8	12,4	*	*	22,2	17,0
Famiglie di soli stranieri	28,4	30,2	19,9	25,9	31,9	37,6	26,7	30,6
Famiglie con stranieri	27,0	26,9	19,6	21,6	28,3	30,7	25,3	26,3

** Valore non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.*
Fonte: Istat, 2022a

A proposito, l'Istat ha rilevato l'incidenza della povertà assoluta in relazione al titolo di godimento dell'abitazione (Tab. 3 che mostra con quanto i nuclei con stranieri risultino avere una più alta incidenza nel mercato locativo e nelle restanti situazioni alloggiative rispetto al totale delle famiglie povere rilevate). Inoltre, sempre in riferimento alla cittadinanza, **il 76,5% delle famiglie povere con stranieri vive in affitto e solo il 10,6% ha una casa di proprietà contro, rispettivamente, il 31,1% e il 54,9% delle famiglie in povertà di soli italiani (Istat, 2022a).**

Tabella 3. Famiglie in povertà assoluta per titolo di godimento dell'abitazione. Anno 2021 (valori assoluti in migliaia e incidenza %)

	Famiglie povere con stranieri		Totale famiglie povere	
	Valori assoluti	Incidenza %	Valori assoluti	Incidenza %
Affitto	470	32,5	889	18,5
Proprietà	65	10,3	805	4,3
Usufrutto e uso gratuito	79	31,8	267	11,4
Totale	614	26,3	1.960	7,5

Fonte: Istat, 2022a

Da tempo si conoscono le carriere abitative della popolazione straniera nelle diverse fasi del progetto migratorio, in netta prevalenza dirette al mercato locativo. L'analisi svolta da Scenari Immobiliari riferito al 2020 sulla condizione abitativa degli immigrati conferma tale trend: il 64% vive in affitto, mentre il 7,4% abita presso il luogo di lavoro e il 7,6% alloggia presso parenti o altri connazionali, mentre il 21% vive in una casa di proprietà (Scenari Immobiliari, 2021). Nello stesso rapporto si sottolinea l'impatto negativo della situazione di emergenza sanitaria sulle compravendite da parte delle famiglie immigrate in calo di quasi la metà rispetto al biennio precedente. L'analisi della composizione sociale dei locatari evidenzia come vi sia da tempo una polarizzazione tra la maggioranza di nuclei "poveri" con redditi insufficienti per accedere alla proprietà (pari a 1.200 euro al mese) e una esigua minoranza di nuclei di ceto medio-alto con redditi familiari netti di 3.500 (Nomisma, 2022). Ciò conferma l'anomalia italiana di un mercato dell'affitto contrassegnato dalla crescente marginalità sociale e non come una delle possibili risposte al bisogno alloggiativo (Baldini et al., 2013).

Questo significa, da un lato, che una parte importante delle rendite legate alle locazioni è basata sull'esborso da parte di inquilini a rischio povertà, dall'altro che la componente immigrata, come analizzato in precedenza, costituisce una fetta importante di chi è in sofferenza socio-economica e ha una minore capacità di sostenere le spese per la casa (Istat, 2022a).

In una recente ricerca svolta a Milano e provincia, promossa dal SICeT (sindacato inquilini della CISL locale), sulla condizione abitativa al tempo del Covid-19 emerge quanto sia sempre più difficile la sostenibilità dei costi locativi e delle utenze in un periodo di precarietà professionale e lavorativa[2].

[2] La survey è stata svolta alla fine del primo lockdown (giugno-luglio 2020) tramite un questionario on line spedito agli iscritti. Il totale dei questionari raccolti è di 380. Ovviamente, l'autoselezione del campione non permette di generalizzare le evidenze empiriche, nondimeno i dati emersi permettono di individuare taluni caratteri di vulnerabilità i quali raffigurano delle indicazioni per ulteriori e successivi approfondimenti. La sintesi qui presentata non tiene conto delle osservazioni qualitative espresse dagli intervistati che ribadiscono, comunque, la natura problematica del costo per l'abitare nella sua articolazione.

Tale difficoltà si pone non soltanto all'interno del mercato dell'affitto privato, in cui era logico aspettarsi il problema, ma anche per i soggetti del mercato pubblico non più in grado di far fronte alle spese per l'alloggio pur ridotte (Alietti, 2021). In un contesto di crescenti criticità degli inquilini indipendentemente dalla nazionalità, tuttavia, le famiglie straniere mostrano un andamento più sfavorevole rispetto alle famiglie italiane: l'84% delle prime ha "difficoltà" e/o "non riesce a pagare" il canone rispetto al 71,5% delle seconde. La stessa considerazione vale per il pagamento delle utenze dove risulta come i nuclei stranieri soffrivano una condizione di maggiore difficoltà rispetto a quelle italiane anche prima della crisi sanitaria e del peggioramento della condizione economica familiare. Un ulteriore elemento di conferma della problematica alloggiativa degli stranieri sta nella risposta data dalla stragrande maggioranza del campione cioè di vivere in una casa non adeguata alle proprie esigenze (pari al 70%), in particolare a causa del sovraffollamento (71%).

A fronte di questa drammatica situazione, i diversi interventi di sostegno alle difficoltà economiche alle famiglie colpite dalla crisi pandemica così come l'attuazione a livello locale di politiche di supporto all'abitare (es. contributo all'affitto, sospensione degli sfratti, morosità incolpevole) hanno determinato indubbiamente il risultato di attenuare temporaneamente il rischio di una spirale negativa. Nondimeno, la dinamica degli aiuti pubblici riguardo le popolazioni straniere pone una serie di problemi strutturali. Nel rapporto i ricercatori/le ricercatrici Istat mettono in luce quanto

> *"l'effetto delle misure di sostegno del reddito in termini di impatto sulla povertà assoluta è decisamente più marcato per alcuni sottogruppi di famiglie, legandosi alle specificità dei requisiti previsti per accedere a tali misure" (Istat, 2022b: 244).*

Nello specifico si rileva quanto, tenuto conto dei vincoli per accedere ai sussidi, ad esempio il reddito di cittadinanza, i suoi effetti

> *"siano meno diffusi tra gli stranieri che, pur mostrando livelli molto elevati di povertà assoluta, hanno minore facilità di accesso alle misure di sostegno del reddito" (Istat, 2022b: 244).*

A questa condizione sfavorevole si associano ulteriori importanti questioni. La prima è la progressiva riduzione del finanziamento dei fondi per il supporto all'affitto a fronte di una crescita delle domande. Nel caso di Milano, solo per citare uno tra gli esempi possibili, al bando indetto dal Comune nel 2021 relativo al bonus sostegno all'affitto sono state presentate circa 17mila domande, soltanto il 26% del totale dei richiedenti lo ha ricevuto, pari a 4.500 famiglie. L'indagine svolta dalla Corte dei Conti nel 2020, avente per oggetto la gestione delle risorse del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione e di quelle del Fondo inquilini morosi incolpevoli nel periodo 2014-2019, conferma tale quadro preoccupante[3].

[3] Si veda Corte dei Conti (2020).

Il finanziamento sul primo fondo è passato dai 100 milioni del 2014 alla riduzione a zero dello stanziamento nel triennio 2016-2018 e nel 2019 all'esigua disponibilità di 10 milioni. Nel corso del 2020 il previsto budget di 60 milioni, valido per il triennio 2020-2022, è stato incrementato di ulteriori 140 milioni al fine di fronteggiare gli effetti economici della diffusione del contagio (Corte dei Conti, 2021: 42). Per quanto riguarda il secondo, la relazione evidenzia una continuità del finanziamento ma al contempo si sottolinea la scarsità del fondo in rapporto al fabbisogno molto elevato e la denuncia delle inefficienze nella distribuzione ed erogazione delle risorse tra i distinti livelli amministrativi (nazionale, regionale e comunale)[4].

Un ulteriore aspetto importante riguarda la ripresa degli sfratti nel corso del 2022 (che erano stati sospesi fino al dicembre del 2021) la quale certifica una situazione estremamente complessa che da tempo si è venuta a configurare.

Tale configurazione, è necessario ribadirlo, colpisce in maniera decisiva le popolazioni migranti e le loro vite sospese tra inclusione lavorativa e abitativa. Le risposte su cui ci siamo soffermati sono state indubbiamente un passaggio importante, ma non risolvono il problema, lo differiscono nel tempo senza incidere sul rischio di appesantire la ricerca di un alloggio e sugli esiti estremamente negativi ad esso connessi. **Quindi, la congiunzione tra crisi socio-economica, derivata dalla pandemia, e il deficit di case in affitto a costi abbordabili per le famiglie sia immigrate, sia italiane sarà un elemento di criticità importante su cui le amministrazioni locali e il governo centrale dovranno confrontarsi.** L'inclusione abitativa può divenire, in altre parole, un processo non più risolvibile in maniera autonoma, secondo le esclusive regole di mercato, ma avrà necessità di un più diretto sostegno dell'azione pubblica nei suoi differenti snodi per avviare politiche indirizzate ad ampliare, o rilanciare, l'offerta in locazione a canoni moderati. **La sfida consiste anche nel non esacerbare potenziali conflitti tra queste frange di fragilità migranti e autoctone con strategie di aiuto e contenimento che non siano caratterizzate da ambiguità procedurali e di definizione dei soggetti coinvolti.**

A questo panorama che si delinea nella complicata risposta alla pandemia, alle dinamiche di generalizzato impoverimento e agli effetti inflattivi della guerra in Ucraina, la questione immigrazione si amplifica di problematiche aggiuntive, non certo inedite, che ne appesantiscono il quadro. In primo luogo, la situazione già di per sé assai critica dei richiedenti asilo e dei rifugiati negli Sprar sparsi sul territorio nazionale e la futura fuoriuscita di parte di questi soggetti deprivati dal circuito dell'assistenza locale. Tale dinamica si deve confrontare con la difficile ricerca di una autonomia alloggiativa che possa prevenire l'entrata nel mondo dei senza fissa dimora con le pesanti ripercussioni sulla qua-

[4] Leggendo il rapporto della Corte dei Conti stupiscono in maniera preoccupante le inefficienze amministrative a fronte di una questione abitativa connotata da fattori estremamente critici manifestatesi ben prima del Covid-19. Per esigenze di sintesi non si è potuto entrare nel merito dei problemi organizzativi e gestionali, nondimeno è opportuno segnalare come più volte venga sottolineata la mancanza quasi totale di un sistema di monitoraggio della corretta attribuzione dei contributi e dell'effettiva domanda abitativa sociale. Questo quadro di inefficienza amministrativa pone un serio ostacolo all'urgenza di pianificare e implementare le politiche abitative.

lità dei percorsi inclusivi e sull'informalità dell'abitare nei nostri centri urbani, luoghi abbandonati spesso in condizioni di assoluto degrado. Anche in questo specifico caso, sappiamo da molto tempo che all'interno di ciò che definiamo *homelessness* vi è una componente straniera relativamente significativa, per quanto ridotta rispetto a quella del normale percorso d'integrazione sociale e abitativa (Tosi, 2017; Marconi et al., 2022). L'estrema povertà che caratterizza tale segmento di popolazione rischia di essere un fattore sempre più drammatico nelle chance di uscire dalla precarietà abitativa e lavorativa. L'invisibilità di questi soggetti ai margini delle nostre società urbane deve essere riconosciuta alla luce di una crisi che si preannuncia lunga e densa di difficoltà anche per quanto riguarda le priorità legate alla ripresa economica e al rilancio delle politiche d'integrazione. Infine, è oltremodo necessario rammentare la situazione di estrema marginalità sociale rappresentata dai cosiddetti ghetti rurali nelle regioni del Sud di cui si è discusso ampiamente negli anni precedenti e se ne è discusso alla luce delle necessità di manodopera agricola durante l'emergenza socio-sanitaria[5]. In questo specifico caso, la richiesta di regolarizzare questi lavoratori e lavoratrici delle nostre campagne non ha ottenuto gli esiti sperati e tuttora la progettazione di inclusione amministrativa, sociale e abitativa deve trovare una sua forte e decisa implementazione per contrastare il rischio di illegalità e di povertà.

3. Alla ricerca di politiche in crisi nella crisi

Nella disanima fin qui prodotta si sono discussi sinteticamente i punti salienti di un quadro complicato dell'abitare nelle sue variazioni tipologiche, declinazioni familiari e politiche attivate. Il costante ritorno al passato di una inerzia istituzionale e pubblica rispecchiata dalla insufficienza degli interventi si presenta a noi nella *longue durée* delle crisi che si sono succedute a livello sistemico.

Scarsa offerta pubblica, politiche per il rilancio dell'affitto quasi inesistenti, riduzione progressiva degli aiuti alle famiglie in difficoltà è la cornice assai critica entro la quale ci si muove e ci si muoverà nell'immediato futuro. Inoltre, conosciamo da tempo lo svantaggio posizionale dell'immigrato sul piano materiale e simbolico dentro il mercato della casa che si racchiude, per una quota significativa, nelle carriere abitative all'interno del comparto alloggiativo più fatiscente e nelle aree maggiormente degradate delle principali aree metropolitane (Alietti, 2013; Ponzo, 2009; Tosi, 2017; OECD, 2022). Di conseguenza, amplificandosi i problemi diviene maggiormente complesso l'intervento pubblico per trovare soluzioni adeguate. La precarizzazione alloggiativa rischia, con il concorso della perdurante crisi

[5] Il tema dei ghetti rurali è oltremodo importante e meriterebbe un ampio spazio di riflessione rispetto a questo veloce richiamo. Tra la ricca letteratura disponibile si veda: Avallone (2017), Ciniero (2021; 2018); Lo Cascio, Piro (2018).

socio-economica, di assumere i connotati di "normalità" e non di una eccezione. Come anticipato, la crisi economica e pandemica è un potenziale acceleratore dei percorsi di *homelessness* tra gli immigrati e di forme alternative di abitazione di bassa qualità, tra cui l'abitare informale, il sovraffollamento e la scarsa dotazione di servizi (Tosi, 2017). Un altro fattore di criticità si aggiunge a questa configurazione e si collega ai possibili meccanismi segregativi a livello spaziale e sociale, sia nelle aree rurali, sia nelle aree urbane. Qui si apre la questione, sovente sottolineata, della mobilità dei lavoratori e delle lavoratrici migranti che in determinati contesti di segregazione residenziale si rivela un nodo assai critico. Infine, **si segnala la stretta relazione tra status del soggiorno, residenza e condizione abitativa (es. irregolarità ed esclusione; regolarità o irregolarità dell'affitto) che può diventare un ostacolo nelle chance di autonomia. Le crescenti difficoltà ad agire sulle variabili strutturali che rafforzano l'esclusione abitativa può alimentare la conflittualità delle fasce "povere" autoctone contro gli immigrati, divenendo un decisivo fattore destabilizzante per la coesione sociale.**

Da queste premesse, i meccanismi di integrazione, di welfare e di chance socio-economiche connesse con l'abitare, nelle sue molteplici forme, appaiono logorati e non sostituiti da innovazioni sul piano delle politiche pubbliche. Per questo **si deve porre l'attenzione sul fatto che non si tratterebbe più di differenziare tra interventi per gli immigrati e per gli autoctoni (per quanto gli immigrati siano più svantaggiati) ma di elaborare una visione e un programma unitario di azione istituzionale riferita a tutte le componenti vulnerabili.**

Va comunque osservato che la debolezza di politiche pubbliche dirette al contenimento dei costi e all'accessibilità nel mercato della casa si amplifica nel momento in cui si sommano la citata debolezza delle politiche attive del lavoro e quelle di sostegno al reddito. Per rendere più chiaramente lo sfondo entro il quale si è condotta l'analisi si è costruita la seguente tabella in cui si incrocia la variabile "soluzione abitativa" determinata dal mercato, dall'intervento del settore pubblico, dal terzo settore e dall'informalità abitativa con la variabile "tipologia migrante".

Tabella 4. Soluzioni abitative e tipologia dei migranti

	Soluzione abitativa			
Tipologia migrante	**Mercato**	**Settore pubblico**	**Terzo settore**	**Informalità**
Lavoratori stagionali	?	X	X	X
Lavoratori stabili	X	X	?	X
Fuori accoglienza (a)	?	?	X	?

(a) Per fuori accoglienza si intendono i soggetti migranti fuoriusciti dal circuito istituzionale dell'accoglienza.

Dall'esito di tale incrocio sono chiaramente visibili, per quanto passibili di ulteriori aggiustamenti, le soluzioni adattabili alla specifica tipologia su cui si

sono evidenziati i nodi critici. I punti di domanda inseriti nella tavola sono le situazioni in cui non sono così evidenti le relazioni tra le due variabili, per cui è indispensabile approfondire per comprendere se anche all'interno di quella determinata condizione si offrono delle possibili soluzioni o delle alternative.

Si può prospettare da questo esercizio di sintesi grafica l'obiettivo di modificare il piano degli interventi e dell'azione associativa e istituzionale, oppure di rimarcare l'esigenza di correggere le distorsioni dei processi di inserimento abitativo delle distinte soggettività e dei distinti bisogni che esse esprimono.

Dall'insieme delle riflessioni e delle considerazioni sin qui svolte si configurano alcuni obiettivi, tra di loro correlati: uscire dalla logica emergenziale per strutturare percorsi di inclusione, limitare le forme di assistenzialismo che riproducono condizioni di svantaggio, ridurre la discriminazione nel mercato dell'affitto, promuovere un continuo e costante dialogo tra tutti gli attori in gioco, costruire reti di scambio e rafforzare il mondo associativo, potenziare l'intervento pubblico.

Da tale prospettiva diviene determinante l'innovazione degli strumenti per aumentare l'offerta di alloggi a basso costo (rilancio dell'ERP, progettualità di social housing, interventi strutturali sulla locazione) e l'avvio di una nuova stagione della relazione tra attore politico/pubblico e settore privato in una logica non di mero profitto quanto piuttosto di servizio. Inoltre, è sempre più urgente in ottica di policy riflettere sull'implementazione delle politiche urbane e abitative stesse, attraverso valutazioni periodiche sull'efficienza ed efficacia dei progetti sviluppati, sulla diffusione di buone pratiche, sulle diversità dei contesti e la differenziazione di strumenti e interventi da adottare, sulle competenze messe in gioco e sul capitale sociale istituzionale, privato e del terzo settore in grado di allargare il campo delle possibilità in termini di reti di aiuto e sostegno attivate.

In altri termini, la situazione alloggiativa dei migranti mette in primo piano l'esigenza di "integrare le politiche d'integrazione" nel suo significato di allargare lo spettro degli interventi su due livelli complementari e interagenti tra loro: da un lato, attivare politiche per la casa a costi accessibili in cui intervengono la richiamata molteplicità degli attori in gioco, dalle istituzioni di governo alle amministrazioni locali, passando per il consistente e variegato mondo della società civile; dall'altro coniugare dentro un quadro unitario la prospettiva d'inserimento lavorativo con la riduzione degli ostacoli all'accesso all'abitazione.

Riferimenti bibliografici

Agustoni A. (2017), "Discriminazione, segregazione e aggregazione. Abitazione, dinamiche urbane e stigmi territoriali", in Alietti A. (a cura di), *Razzismi, discriminazioni e disuguaglianze. Analisi e ricerche sull'Italia contemporanea*, Mimesis, Sesto San Giovanni, Milano, pp. 99-116.

Agustoni A., Alietti A. (a cura di) (2018), *Housing Policies, Migrants and Integration. Reflections on Italian and European cases*, Aracne editrice, Roma.

Alietti A. (2013), *L'abitare*, in ORIM, *Rapporto 2012. Gli immigrati in Lombardia*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano, pp. 297-316.

Alietti A. (2021), *La condizione abitativa durante la crisi sanitaria a Milano e provincia*, CISL/SiCET Milano, report di ricerca non pubblicato.

Avallone G. (2017), *Sfruttamento e resistenze: migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*, Ombre corte, Verona.

Baldini M., Fiorani G., Federici M., Lupatelli G. (2013), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, "Quaderni della ricerca sociale", n. 22, pp. 289-337.

Ciniero A. (2018), "Ghetti d'Italia: una 'nuova' transumanza" in IDOS (a cura di), *Dossier Statistico Immigrazione 2018*, Confronti, Roma.

Ciniero A. (2021), "Modelli politici e processi di istituzionalizzazione come vettori di esclusione e marginalità sociale: il caso dei campi rom e dei ghetti agricoli", in Agustoni A., Alietti A., *Ghetti urbani e rurali. Contributi di ricerca*, "Sociologia Urbana e Rurale", 125, pp. 40-61.

Corte dei Conti (2020), *I fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), Deliberazione 3 agosto 2020, n. 9/2020/G*, disponibile in: https://www.corteconti.it/Download?id=237d5faa-55e4-4464-b9c2-eb7df65d79b3.

Istat (2022a), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2021*, Statistiche Report, disponibile in: https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf.

Istat (2022b), "Le diverse forme della disuguaglianza", in Istat, *Rapporto Annuale 2022*, Roma, pp. 207-268, disponibile in: https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_4.pdf.

Lo Cascio M., Piro V. (2018), *Ghetti e campi. La produzione istituzionale di marginalità abitativa nelle campagne siciliane*, "Sociologia Urbana e Rurale", n. 117, pp. 77-97.

Marconi G., Semprebon M., Albanese F., Ferlicca F. (2022), "Migrants and precarious housing" in Münch S., Siede A. (eds.), *Precarious housing in Europe*, PusH Working Paper Series, Working Paper 4 (Version 01/2022), PusH Strategic Partnership, Università Iuav, Venezia.

Nomisma (2022), *Indagine Nomisma 2022 sulle famiglie italiane*, disponibile in: https://www.nomisma.it/occorre-un-nuovo-paradigma-dellabitare-per-soddisfare-le-esigenze-delle-famiglie-italiane-presentata-la-nuova-indagine-nomisma-sulle-famiglie/.

OECD (2022), *The Contribution of Migration to Regional Development*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris.

Ponzo I. (2009), "L'accesso degli immigrati all'abitazione. Disuguaglianze e percorsi", in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia. Povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna, pp. 313-332.

Scenari Immobiliari (2021), "*Osservatorio immigrati e casa" di Scenari Immobiliari. Dal crollo alla ripresa: circa 30mila compravendite nel 2021,* Comunicato stampa, disponibile in: https://welforum.it/wp-content/uploads/2021/09/ScenariImmobiliari_cs_Osservatorio_Immigrati_25.08.21.pdf.

Tosi A. (2010), "Le condizioni abitative", in ORIM, *Dieci anni d'immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano, pp. 352-364.

Tosi A. (2017), *Le case dei poveri: è ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.

16. Famiglie e minori ucraini in fuga dalla guerra

Giovanni Giulio Valtolina e Nicoletta Pavesi

I dati forniti da UNHCR[1] indicano che al 13 settembre 2022 sono 7.278.696 i profughi ucraini presenti nei diversi paesi europei: di questi più di 4 milioni sono stati registrati con un Permesso Temporaneo o un'altra forma di protezione. Una quota significativa si è diretta verso le nazioni limitrofe all'Ucraina: più di 1 milione e 300mila sono registrati in Polonia, più di 90mila in Slovacchia e Moldavia. La diaspora ucraina ha però interessato tutte le nazioni europee: in Germania sono stati registrati in ingresso più di 1 milione di profughi, di cui 665.800 hanno chiesto la protezione temporanea; la Repubblica Ceca ne ha registrati 431.462, quasi tutti con un permesso per protezione temporanea. In Italia, i dati UNHCR indicano al 13 settembre la presenza di 159.968 profughi, di cui 153.664 in protezione temporanea.

Nel presente contributo, dopo aver presentato i dati relativi alla presenza in Italia delle famiglie e dei minori in fuga dall'Ucraina a causa dell'invasione del loro paese da parte della Russia, focalizzeremo l'attenzione sul potenziamento straordinario dei piani di accoglienza, sulla peculiare situazione di minori giunti nel nostro paese accompagnati, ma senza un genitore, e infine sull'esperienza del collocamento in famiglie italiane dei nuclei in fuga.

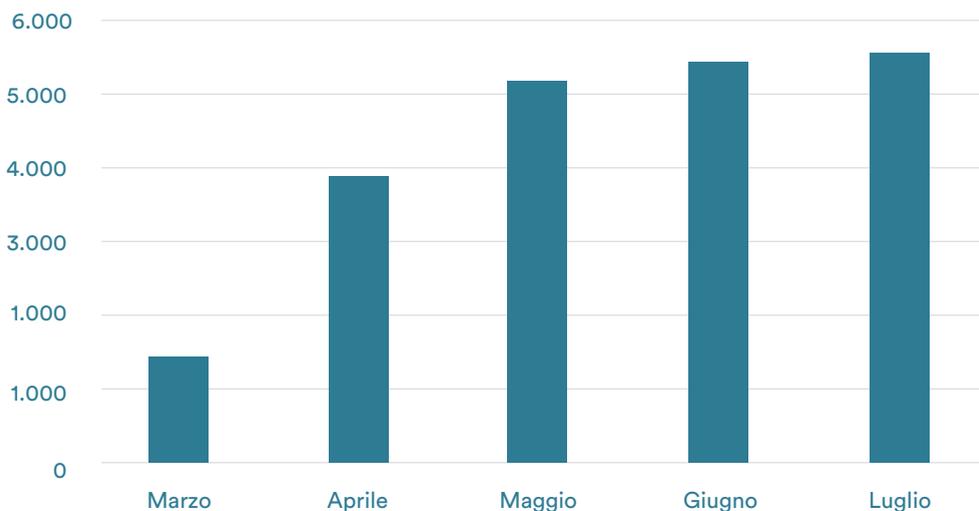
[1] UNHCR, *Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation*, disponibile in: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine.

1. Le dimensioni del fenomeno

In Italia ai primi di settembre 2022 sono registrati 159.968 profughi provenienti dall'Ucraina (dati UNHCR): quasi la totalità è in possesso di protezione temporanea (155.032 persone; fonte: Dipartimento della Protezione Civile[2]). **Il 72% sono femmine, il 39% (59.908) sono minori.** Quasi 40mila adulti sono presenti con figli. Tra i minori sono presenti più di 26mila (26.215) ragazzi e ragazze tra i 10 e i 17 anni, quasi 20mila (19.654) tra i 5 e i 9 anni, quasi 10mila (9.664) fra i 2 e i 4 anni, 4.375 tra 0 e 1 anno. La divisione per genere è equa: 29.715 femmine e 30.193 maschi.

Nella stragrande maggioranza dei casi, arrivano nel nostro paese con una persona adulta, anche se orfani: familiari, conoscenti o educatori degli istituti in cui vivevano in Ucraina. Se, però, chi li accompagna non è un genitore o un adulto legalmente responsabile, in base alla legge italiana vengono considerati minori stranieri non accompagnati (msna), una definizione in cui – secondo gli ultimi dati disponibili – ricadono a luglio 5.577 minori. Se prima del conflitto la presenza di msna provenienti dall'Ucraina era pressoché inesistente (4 msna, registrati a giugno 2021), la loro presenza è andata crescendo dopo l'invasione della Russia, come evidenziato nel grafico 1.

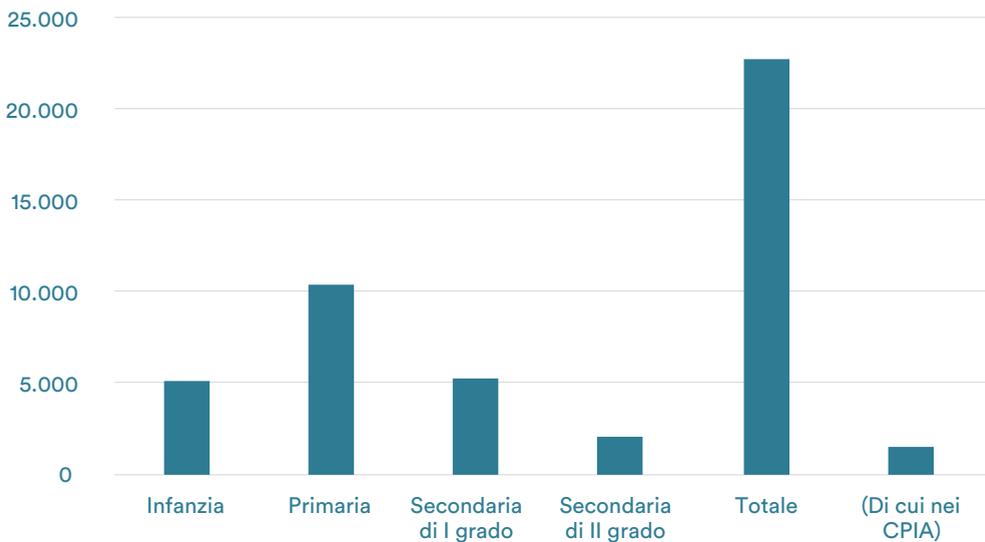
Grafico 1. Presenze msna ucraini. 1° luglio 2022

6.000
5.000
4.000
3.000
1.000
1.000
0
Marzo
Aprile
Maggio
Giugno
Luglio

Fonte: Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione II (2022a)

[2] Dipartimento della Protezione Civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard richieste di protezione temporanea*, disponibile in: https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea.

A fine giugno risultano presenti 2.814 ragazze, rappresentando così il 52% del totale dei msna ucraini e più del 90% del totale delle ragazze straniere non accompagnate. Circa un terzo dei msna ucraini sono accolti in Lombardia, il 13% in Emilia-Romagna. Quote più basse sono presenti in Veneto (9%), Lazio (8%), Piemonte, Toscana e Sicilia (6%).

Il dato rilevato il 9 maggio dal Ministero dell'Istruzione illustra la presenza di studenti ucraini accolti nelle scuole statali e paritarie a partire dal 24 febbraio, che risultano distribuiti come mostra il grafico 2.

Grafico 2. Studenti ucraini accolti nelle scuole italiane

Fonte: Ministero dell'Istruzione (2022)

Il 21% degli studenti frequenta le scuole lombarde, il 12% quelle dell'Emilia-Romagna e l'11% è in Campania.

2. Il potenziamento del sistema di accoglienza

A fronte dell'arrivo di profughi dall'Ucraina sono stati potenziati con posti aggiuntivi il Sistema di accoglienza e integrazione gestito dagli enti locali e i Centri di accoglienza straordinaria gestiti dalla Prefetture. **L'accesso a queste strutture è consentito anche ai profughi ucraini che non hanno chiesto protezione internazionale.** Inoltre, il DL 21/2022 prevede l'introduzione di ulteriori

forme di accoglienza diffusa con la collaborazione del terzo settore e contributi per il sostentamento di chi ha trovato autonomamente una sistemazione, misure disciplinate dall'Ocdpc n. 881 del 29 marzo 2022.

Il Dipartimento della Protezione Civile ha provveduto a pubblicare indicazioni operative per l'accoglienza e l'assistenza ai profughi ucraini, che descrivono i modelli di coordinamento nazionale e regionali e l'articolazione delle attività e delle strutture di accoglienza. Ha inoltre attivato la piattaforma online #OffroAiuto, che consente a cittadini, aziende ed enti del terzo settore o del privato sociale di offrire beni, servizi e alloggi per sostenere i migranti ucraini giunti in Italia.

Il Dipartimento della Protezione Civile ha pubblicato un avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dalla guerra. La Commissione di valutazione che ha esaminato le manifestazioni di interesse pervenute alla Protezione Civile nazionale ha ricevuto 48 domande da parte degli enti del terzo settore. Solo una è stata esclusa dalla valutazione perché non è stata presentata la documentazione richiesta. Sulle restanti 47 manifestazioni esaminate, 29 sono state valutate positivamente, per un totale di 17.012 posti disponibili, tra appartamenti, famiglie e altre strutture, mentre le altre 18 hanno ricevuto una valutazione negativa. Al momento della stesura del presente capitolo, però, soltanto 9 soggetti del terzo settore hanno effettivamente firmato la convenzione, per 5.219 posti disponibili. Quindi 11.793 posti sono disponibili solo virtualmente. La Commissione ha dovuto poi prendere atto di cinque defezioni, tra gli enti valutati positivamente. Così il totale complessivo degli enti è sceso a 24.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022 disciplina la protezione temporanea in Italia per le persone fuggite dall'Ucraina a causa dell'invasione russa. A queste persone viene rilasciato dalle Questure un permesso di soggiorno valido un anno, prorogabile per un altro anno, che consente, tra l'altro, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e l'accesso al lavoro, allo studio e alle misure assistenziali e di accoglienza.

Secondo quanto stabilito dal Decreto, **chi ha presentato domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea e ha trovato una sistemazione autonoma anche presso parenti, amici o famiglie ospitanti può anche chiedere un contributo di sostentamento per sé, per i propri figli, per i minori di cui ha tutela legale,** tramite una piattaforma online attivata dalla Protezione Civile. Sul sito istituzionale è pubblicato uno specifico vademecum in tre lingue: ucraino, italiano e inglese.

3. I minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina

Tutti i minori che arrivano dall'Ucraina nell'UE dovrebbero poter usufruire dei loro diritti rapidamente, senza discriminazioni, ricevendo anche il sostegno psicologico e l'assistenza sanitaria necessarie e ottenendo l'accesso all'istruzione.

Questo è quanto auspica la Commissione europea[3] in riferimento all'emergenza seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Al 30 giugno 2022, i minori stranieri non accompagnati ucraini in Italia sono 5.392. Secondo quanto previsto dalla Legge 47/17 ed esplicitamente ribadito nel Piano Minori messo a punto per l'accoglienza dei profughi ucraini, va considerato come minore non accompagnato ogni bambino proveniente dall'Ucraina che si trova in Italia senza uno dei genitori, anche quando è accompagnato da un adulto di fiducia della famiglia, come una zia, una nonna o persino dal direttore o da un educatore dell'istituto in cui era accolto in Ucraina. Il fatto che questi adulti, in Italia, si prendono cura dell'assistenza del minore non li rende formalmente riconoscibili come tutori secondo la legge italiana. Per ciascuno di questi minori, quindi, i Tribunali per i Minorenni devono provvedere alla nomina di un tutore scelto dall'elenco dei tutori volontari o nominando un tutore istituzionale. A questo riguardo, la presidente dell'AIMMF (Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia) ha dichiarato che **la nomina di un tutore italiano non dovrebbe preludere a un allontanamento dei bambini dai loro riferimenti affettivi o alla separazione dai loro compagni di viaggio.** La nomina di un tutore italiano è dovuta a mere ragioni di concreto sostegno in un momento difficile. L'affiancamento di un tutore italiano con competenze legali, che conosce la lingua e il funzionamento delle istituzioni locali, si configura proprio come un arricchimento e un supporto a favore dei minori e dei loro accompagnatori ucraini, per facilitarli a orientarsi nella complessa organizzazione delle istituzioni italiane.

4. Minori ucraini senza un genitore: i casi di Catania e Bolzano

L'11 maggio 2022 sono giunti in Sicilia 63 minori orfani dall'Ucraina. Questi minori, di età compresa tra i 4 e i 16 anni, provenivano dagli orfanotrofi di Mariupol e Kramators'k. L'operazione umanitaria è stata coordinata dalla Comunità Papa Giovanni XXIII. I 63 bimbi erano accompagnati da altre 21 persone, tra cui alcuni educatori con i loro figli. I minori sono stati accolti a Trapani, dalla diocesi locale, a Modica, in una struttura della Comunità Papa Giovanni XXIII e a Catania, in due strutture della fondazione *Ebbène*, confidando che potessero rientrare nel circuito di accoglienza diffusa e quindi nei 15mila posti messi a disposizione dal terzo settore, tramite affidamento diretto. Ma il Dipartimento della Protezione Civile ha scelto di non procedere alla stipula delle convenzioni per l'attuazione dell'attività di accoglienza diffusa con i soggetti proponenti in Sicilia, Calabria e Basilicata, mentre ha proceduto alla stipula delle convenzioni con gli enti che hanno manifestato disponibilità di posti nelle altre regioni.

Il problema – del tutto nuovo per il contesto italiano – è che **questi minori, che sono considerati dalle istituzioni italiane come msna, devono essere ricollocati presso strutture accreditate dalla Regione Sicilia, senza tenere**

[3] https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-protection-children_it.

conto della presenza dei loro educatori ucraini, del loro legame con questi adulti (essendo orfani), delle relazioni che si sono costituite nel tempo tra loro e del benessere che viene dall'aver ricostruito un habitat di confort in Italia. Fortunatamente, grazie al lavoro dei responsabili degli enti che li hanno accolti, nel mese di giugno, il Servizio Sociale del Comune di Catania, dietro mandato del Tribunale per i minorenni, ha trasferito un primo gruppo di 12 minori, insieme a due loro educatori, in un'altra struttura, con standard qualitativi adeguati.

Sul considerare tutti i minori in Italia senza un genitore come minori stranieri non accompagnati e quindi da collocare in comunità ci sono però diverse interpretazione possibili, come dimostra il caso del Tribunale per i minorenni di Bolzano, che con un provvedimento del 6 aprile 2022 ha respinto le richieste di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina di un tutore per un gruppo di minorenni arrivati in Italia insieme alla responsabile dell'orfanotrofio "di tipo familiare", in cui erano ospitati in Ucraina. La responsabile aveva presentato i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine con cui i minori erano stati affidati all'orfanotrofio di tipo familiare e le lettere del Consolato ucraino a Milano e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina, in cui si confermava che lei ne era affidataria e tutrice. Nonostante la documentazione prodotta e l'evidente legame affettivo esistente tra la signora A. e i minori, il Pubblico Ministero minorile ha decretato la necessità di dividere preventivamente il nucleo e di considerare i minori come non accompagnati. I servizi sociali di Bolzano hanno dunque individuato strutture per il collocamento, prevedendo quindi la separazione dall'affidataria. Tali decisioni hanno determinato l'intervento sia del Ministero della Giustizia ucraino che del Consolato ucraino di Milano con l'invio alla Procura di Bolzano di specifiche comunicazioni a conferma dell'esistenza in Ucraina della forma giuridica dell'orfanotrofio "di tipo familiare" e della validità dei provvedimenti ucraini prodotti che avrebbero dovuto essere direttamente riconosciuti ed eseguiti in forza della Convenzione dell'Aja del 1996. A fronte del ricorso presentato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni è stato effettuato un intervento finalizzato ad evitare la separazione dei minori dall'affidataria e a far rispettare i provvedimenti ucraini. Il Tribunale ha quindi accolto le richieste presentate dalla signora A. e disposto l'affidamento dei minori ai Servizi sociali del Comune per dimetterli dalla comunità, affidarli alla signora A. e sostenere la stessa nell'inserimento temporaneo in Italia e nella scolarizzazione dei minori. **La decisione del Tribunale per i minorenni di Bolzano, dunque, chiarisce come l'assenza di un genitore non si traduca automaticamente nella necessità di reperire una comunità d'accoglienza, quando vi sia la possibilità di un collocamento familiare, laddove il concetto di familiare va inteso in senso ampio fino a comprendere anche persone conviventi, senza legami di parentela.** E precisa, inoltre, che i minori ucraini accompagnati non da un genitore ma da altro "famigliare" – inteso in senso ampio – non possano automaticamente essere definiti "minori stranieri non accompagnati". Questo aspetto deve portare a considerare con cautela i dati forniti dal Dipartimento della Protezione Civile, secondo cui – nel mese di agosto – degli oltre 47mila minori arrivati dall'Ucraina, 4.660 sono minori non accompagnati e sono registrati

nella banca dati del Ministero del Lavoro. Di questi ultimi, oltre 3mila sono affidati alle famiglie e oltre 840 sono ospitati in istituti.

5. Le disposizioni del Commissario delegato

Il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, Francesca Ferrandino, nell'ambito delle proprie competenze, ha proceduto alla formulazione di un "Piano minori stranieri non accompagnati", adottato il 25 marzo, che definisce le attività svolte dagli enti istituzionali coinvolti a vario titolo nella gestione omogena dell'accoglienza sul territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati. In particolare, il Piano fornisce linee guida in riferimento all'identificazione e al censimento dei minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano, al sistema di accoglienza, al monitoraggio delle strutture ospitanti e alle modalità di affido temporaneo.

Il Piano è stato **successivamente aggiornato con uno specifico Addendum – condiviso con le altre Amministrazioni interessate e con le associazioni di tutela – che riguarda i minori ucraini non accompagnati, nel quale si stabiliscono le procedure idonee** a ottimizzare i flussi comunicativi per assicurare l'accoglienza in caso di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina nel nostro paese. In particolare, l'Addendum prevede che, sin dai primi contatti tra Istituzioni ucraine e associazioni promotrici dei trasferimenti, devono essere informati il Dipartimento della Protezione Civile, il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e il Dipartimento della Pubblica sicurezza, e che – almeno dieci giorni prima del trasferimento effettivo — l'associazione promotrice deve fornire alle autorità competenti, anche a livello locale, ogni informazione utile, compresa la presenza di eventuali ulteriori motivi di vulnerabilità e bisogni speciali, la presenza di accompagnatori, gli eventuali provvedimenti di tutela e rappresentanza legale adottati dalle autorità ucraine oltre alle misure di accoglienza predisposte. Infine, una volta ricevuta la comunicazione dell'associazione promotrice con le informazioni richieste, la prefettura territorialmente competente in base al luogo di accoglienza, attiva, d'intesa con il Commissario delegato, un Tavolo di coordinamento con le istituzioni coinvolte, anche per programmare risposte adeguate sotto il profilo educativo e sanitario.

6. L'accoglienza in famiglia dei nuclei familiari[4]

L'accoglienza in famiglia dei rifugiati in Italia ha una storia abbastanza recente, sebbene ci siano esperienze di solidarietà familiare che risalgono alla guerra dei Balcani, quando in maniera completamente spontaneistica si attivò la società civile per dare un'accoglienza dignitosa ai profughi provenienti dalla ex Jugoslavia. Come sottolinea Bona (2016), a fronte di un sistema pubblico impreparato ad accogliere i circa 80mila profughi giunti nel nostro paese tra il 1992 e il 1995, si attivarono associazioni, reti, gruppi di cittadini e famiglie per dare ospitalità a persone e famiglie in fuga dalla guerra. Questa esperienza ha rappresentato un tassello importante nella costruzione, a partire del 2002, del sistema di accoglienza dei rifugiati che – attraverso varie trasformazioni – è oggi il SAI:

> *"è proprio da quella stagione di attivismo – per quanto ingenuo e improvvisato – che è nato l'impulso per l'istituzionalizzazione di un primo embrionale sistema di accglienza e per lo stesso sviluppo normativo del diritto d'asilo" (Marchetti, 2018: 188).*

Tuttavia, dovettero passare diversi anni perché altre esperienze di questo tipo vedessero la luce. Nel 2008, a Torino, nasce il progetto "Rifugio diffuso" che vede coinvolte, insieme all'amministrazione comunale, le associazioni, le organizzazioni di volontariato le famiglie e i cittadini singoli.

Seppure ci siano state diverse esperienze di accoglienza in famiglia di profughi, non ci sono dati aggregati che restituiscano una chiara fotografia del fenomeno. Certo è, comunque, che si tratta di esperienze quantitativamente marginali. **L'emergenza ucraina ha fatto segnare invece un'imponente mobilitazione da parte della società civile e di famiglie che hanno aperto le loro case a singoli o nuclei, in molti casi vedendo coinvolti soggetti che mai prima avevano sperimentato esperienze di ospitalità** o che si erano in passato avvicinate al tema dell'inclusione sociale dei migranti forzati. Da questo punto di vista sembra riprodursi l'effetto "vicinanza e coinvolgimento" che si era avuto in occasione della citata guerra in Bosnia, una "guerra in casa" (Rastello, 1998) che ha attivato sentimenti di vicinanza quasi immediati, sia all'interno di circuiti – come quello delle parrocchie e delle associazioni di terzo settore – che già avevano esperienza di solidarietà, sia presso "famiglie nuove", non ancor avvezze ad esperienze di cittadinanza attiva:

> *"ho visto le immagini in televisione, e mi sono detta: come posso stare qui a guardare? Questa gente scappa. Abbiamo posto in casa, è stato naturale ospitare (...). No, non mi ero mai occupata di rifugiati, non è un tema che mi interessa".*

[4] *N.d.A.:* Ringrazio per avere condiviso la loro esperienza 18 famiglie accoglienti dei territori di Piemonte e Lombardia, intervistate nei mesi di giugno e luglio, e due referenti di progetti di accoglienza in famiglia: don Giovanni Salatino, della Rete territoriale Milano Sud, e Mauro Buseddu, della Cooperativa Il Melograno CBM.

Una delle famiglie intervistate sottolinea infatti come rispetto alla richiesta di ospitalità delle donne afghane in fuga nell'agosto del 2021, che non aveva trovato risposte perché le donne erano sempre accompagnate da un parente maschio, perché erano percepite lontane per religione, cultura, lingua, nel caso dei nuclei ucraini invece, trattandosi per lo più di mamme o nonne con bambini, e percependole più "vicine" per religione e cultura, in buona fede molte più famiglie hanno pensato fosse più semplice aprire le porte di casa, soprattutto nella prima ondata di arrivi.

La dimensione dell'informalità è stata per molti la cifra caratteristica dell'esperienza: le richieste di ospitalità sono passate spesso attraverso la rete delle conoscenze, soprattutto delle comunità ucraine già presenti nei nostri territori che hanno svolto la funzione di mediatore informale, o addirittura sono state una risorsa diretta per l'accoglienza. In altri casi, invece, l'accoglienza è passata attraverso i canali dell'ente pubblico:

> *"Abbiamo dato la nostra disponibilità in Comune. Per un po' non si è mosso nulla… Poi sono venuti i vigili a fare un sopralluogo e nel giro di una settimana sono arrivate M. e sua figlia".*

Come sottolinea Campomori (2022), la dimensione dell'informalità, se da una parte è testimonianza di una popolazione che per buona parte "si arrangia", appunto grazie al supporto informale, dall'altra parte rappresenta un ostacolo all'adeguata circolazione delle informazioni, che invece arrivano tempestivamente e in maniera corretta nel sistema formale dell'accoglienza.

Un altro aspetto che caratterizza la permanenza dei profughi ucraini è la temporaneità del progetto di permanenza degli ospiti:

> *"I profughi ucraini in larghissima maggioranza non si ritengono rifugiati e non hanno intenzione di presentare domanda di protezione internazionale: si percepiscono piuttosto come temporaneamente costretti a vivere fuori dal loro paese, ma pronti a tornare in Ucraina il prima possibile" (Ibid.: 329).*

Questo ha inevitabili ripercussioni sul progetto di accoglienza in famiglia: se nell'idea "classica" la famiglia ospitante è chiamata a condividere le sue risorse e le sue relazioni sociali per favorire l'integrazione, collocandosi come una sorta di ponte tra le strutture di accoglienza e l'autonomia, nel caso degli ucraini nella maggior parte dei casi non c'è questa finalità.

> *"Ormai ospito O. e suo figlio da marzo: facciamo ancora fatica a comunicare. Loro non parlano inglese, non stanno imparando l'italiano. Abbiamo proposto a V. (il figlio, ndr.) di fare una scuola di italiano, ma passa tutto il tempo in camera sua. Almeno O. qualche volta viene con me a fare la spesa… lui non vuole uscire. O. mi dice che lui parla con i suoi amici in internet… qui in paese non ci sono ragazzi ucraini della sua età".*

I ragazzi e le ragazze adolescenti rappresentano infatti, sia nelle parole delle famiglie che degli intervistati, una vulnerabilità nella vulnerabilità:

sono per loro maggiori i rischi legati sia ai traumi che hanno subito, sia all'incrociarsi nelle loro biografie di eventi critici (adolescenza, trauma della guerra e della fuga, inserimento in un contesto in cui hanno difficoltà di comunicazione, confronto con adolescenti italiani, ecc.). La mancanza di una rete formalizzata di supporto alle famiglie (dal mediatore linguistico/culturale allo psicologo) ha reso in alcuni casi la convivenza decisamente faticosa:

> *"All'inizio l'impatto è stato decisamente forte. Confesso che pensavo fosse tutto più facile… Io sono generoso e ospito, tu vieni a casa mia e ti sforzi di interagire con me. Ecco non è andata proprio così. Siamo effettivamente diversi, e queste differenze pesano sulla convivenza… Non eravamo preparati, ecco. A posteriori posso dire che ci siamo lanciati in questa esperienza in maniera completamente inconsapevole… Non è come ospitare i ragazzi che arrivano con gli scambi culturali dei miei figli… Lo rifarei? Non lo so… forse se fossimo aiutati. Invece ci hanno lasciati soli".*

Uno degli intervistati sottolinea come una quota rilevante di famiglie ospitanti avesse delle false aspettative rispetto all'accoglienza: chi si attendeva di poter finalmente fare il nonno, chi di avere compagnia, chi un supporto nella vita quotidiana. Una verifica rispetto alle famiglie ospitanti avrebbe probabilmente evitato alcuni fraintendimenti che hanno causato anche brusche interruzioni delle accoglienze e l'inserimento dei nuclei nei Cas.

Le famiglie sono consapevoli che si tratta di un'esperienza temporanea: in alcuni casi la breve durata ha fatto sì che le famiglie stesse si offrissero, anche perché l'onere di gestione è a carico delle famiglie: questo può avere in parte selezionato le famiglie ospitanti.

Rimane aperto poi il problema del "dopo": se in alcune famiglie l'ospitalità di sta protraendo ben oltre i 3 o 6 mesi concordati all'inizio del progetto, altri nuclei stanno manifestando la difficoltà a continuare a sostenere l'onere dell'accoglienza. Se infatti alcuni profughi stanno già riprendendo la via di casa, altri invece hanno intenzione di prolungare la permanenza.

7. Conclusioni

La grande attenzione che la crisi ucraina ha destato nel nostro paese ha avuto come esito un movimento di solidarietà "dal basso" che ha portato la società civile ad essere protagonista dell'accoglienza dei nuclei in fuga. Il sistema si è mosso in maniera indubbiamente rapida, sia a livello europeo che nazionale. In Italia, in particolare, la crisi

> *"ha innescato un processo di relativa innovazione del sistema, che sarebbe auspicabile potesse trasformarsi in un nuovo modello di accoglienza a beneficio di tutti i migranti che fuggono da conflitti come quello scoppiato in Ucraina" (Campomori, 2022: 331).*

La letteratura sottolinea infatti come di fatto si siano creati due percorsi diversi all'interno del sistema, uno dei quali "privilegiato", destinato ai profughi ucraini: l'esperienza di questo modello potrebbe essere riversata sull'intero sistema di accoglienza, rendendolo così più flessibile riguardo al territorio in cui i profughi si possono stabilire, tenendo quindi conto delle eventuali reti parentali o amicali già presenti, che andrebbero valorizzate e inserite nella progettazione dell'accoglienza, con un reale investimento su quel sistema diffuso che si è dimostrato così efficace nel caso dei profughi ucraini.

Nello specifico sull'accoglienza in famiglia, le difficoltà incontrate possono rappresentare un'occasione per evidenziare alcuni nodi da tenere presenti su altre progettualità analoghe. Anzitutto la dimensione economica: la mancanza di uno specifico sostegno alle famiglie riduce di fatto il numero di quelle in grado di aprire le porte di casa. Un sostegno economico probabilmente favorirebbe l'allargamento della platea di potenziali famiglie accoglienti. **Un altro aspetto ha riguardato la solitudine di queste famiglie:** è opportuno che esse possano invece fare riferimento (in caso di necessità) a servizi di mediazione linguistica, di supporto negli adempimenti burocratici, di supporto nel caso di particolari vulnerabilità manifestate dagli ospiti. In realtà, le esperienze di accoglienza pionieristiche e quelle sperimentate nello Sprar/Sai hanno previsto questo aspetto di accompagnamento, ma su numeri decisamente più bassi, con un'attività di tutoraggio forse inattuabile se i numeri sono molto alti. Tra un accompagnamento puntuale (forse non sempre necessario) e la solitudine, si può forse pensare ad un sistema di sostegno "a chiamata", che consenta alle famiglie ospitanti di avere un riferimento in caso di bisogno, senza che però si sentano "sotto tutela".

Un altro aspetto riguarda la necessità di fornire chiare informazioni alle famiglie candidate all'accoglienza su cosa questa significhi, proprio per evitare false aspettative e problemi e/o fallimenti in corso d'opera. La creazione di un unico registro delle famiglie accoglienti potrebbe facilitare il matching nel momento del bisogno. La mediazione delle organizzazioni di terzo settore e delle reti etniche si è rivelata molto preziosa, nel caso dell'accoglienza delle donne e dei minori ucraini. Elemento questo che va tenuto presente nel momento in cui si voglia puntare a promuovere e rafforzare l'accoglienza in famiglia.

Riferimenti bibliografici

Bona M. (2016), *Gli anni Novanta: una rete di accoglienza diffusa per i profughi dell'ex Jugoslavia*, "Meridiana", n. 86, pp. 97-119.

Campomori F. (2022), *La crisi Ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza: tra lodevoli aperture e preoccupanti disparità di trattamento dei profughi*, "Politiche sociali", n. 2, pp. 325-332.

Caritas Italiana (a cura di) (2019), *Oltre il mare. Primo rapporto sui Corridoi Umanitari in Italia e altre vie legali e sicure in Italia*, disponibile in: https://inmigration.caritas.it/sites/default/files/2019-05/corridoi%20definitivo%2015052019.pdf.

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione II (2022a), *Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA). Dati al 31 luglio 2022*, disponibile in: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-luglio-2022.pdf.

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione II (2022b), *I minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA). Rapporto di approfondimento semestrale. Dati al 30 giugno 2022*, disponibile in: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf.

Marchetti C. (2018), "L'accoglienza dei rifugiati in famiglia. Report 2018. Prove di comunità interculturali", in Molfetta M., Marchetti C. (a cura di), *Il diritto d'asilo. Accogliere, proteggere, promuovere, integrare*, Fondazione Migrantes, Editrice Tau, Todi, pp. 179-214.

Ministero dell'Istruzione (2022), *Rilevazione accoglienza scolastica studenti ucraini. 9/5/2022*, disponibile in: https://www.istruzione.it/emergenza-educativa-ucraina/allegati/ReportAlunniUcraini%209_5_22.pdf.

Rastello L. (1998), *La guerra in casa*, Einaudi, Torino.

Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2018), *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, agosto, disponibile in: https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/08/SPRAR-Manuale-Operativo-2018-08.pdf.

Il Rapporto ISMU, giunto alla sua 28° edizione, non può non affrontare i tragici accadimenti connessi alla guerra in Ucraina, prendendo in esame il conflitto in chiave di mobilità umana. Nel volume si ricostruiscono i flussi di ingresso e di uscita dall'Ucraina in Europa e in Italia, esaminando le ragioni per cui l'accoglienza a loro riservata si distingue da quella che hanno ricevuto nell'ultimo decennio richiedenti asilo di altre nazionalità. Oltre a dedicare una particolare attenzione al conflitto, il Rapporto riaccende i riflettori anche su alcuni paesi che rischiano di essere dimenticati, come l'Afghanistan, la Siria e i paesi del continente africano.
Accanto all'analisi degli aspetti statistici (ISMU stima che gli stranieri che vivono stabilmente nel nostro paese al 1° gennaio 2022 abbiano superato la quota di 6 milioni di presenze), non mancano le consuete aree di attenzione: salute, lavoro, quadro normativo, scuola. Inoltre il Rapporto è arricchito da diversi approfondimenti: dalla *issue* immigrazione nelle ultime elezioni politiche italiane all'analisi delle diverse confessioni religiose tra la popolazione immigrata, dalla questione abitativa al ruolo della diaspora tra integrazione locale e cooperazione internazionale.

Fondazione ISMU ETS è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, enti del terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.